

MONOGRAPHIE DU DOUANIER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA SALLE DES ACTES DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le Vendredi 17 Mai 1907, à 3 heures 1/2 de l'après-midi

PAR

FERNAND DAUVIN

VÉRIFICATEUR ADJOINT DES DOUANES A CAEN

JURY D'EXAMEN

{ MM. VILLEY, *professeur*, PRÉSIDENT DE LA THÈSE;
CABOUAT, *professeur*;
ALLIX, *professeur*.

CAEN

HENRI DELESQUES, IMPRIMEUR-ÉDITEUR

34, RUE DEMOLOMBE. 34

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

MONOGRAPHIE
DU DOUANIER

MONOGRAPHIE DU DOUANIER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

DANS LA SALLE DES ACTES DE LA FACULTÉ DE DROIT

Le Vendredi 17 Mai 1907, à 3 heures 1/2 de l'après-midi

PAR

FERNAND DAUVIN

VÉRIFICATEUR ADJOINT DES DOUANES A CAEN



JURY D'EXAMEN

{ MM. VILLEY, *professeur*, PRÉSIDENT DE LA THÈSE;
CABOUAT, *professeur*;
ALLIX, *professeur*.

CAEN

HENRI DELESQUES, IMPRIMEUR-ÉDITEUR

34, RUE DEMOLOMBE. 34

1907

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1906-1907

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (*, I. 1884), membre de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. 1884), professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (*, I. 1884), professeur d'*Économie politique*, chargé du cours de *Législation financière*.

GUILLOUARD (*, I. 1884, C. 1884, G. O. 1884, C. I. C. 1884, O. 1884, L. 1884), professeur de *Droit civil*, correspondant de l'Institut.

LEBRET (I. 1884), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice, chargé du cours de *Notariat et Enregistrement*.

CABOUAT (I. 1884), professeur de *Droit international public et privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

- MM. BIVILLE (I. ) , professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours d'*Éléments de Droit civil*.
- DEBRAY (A. ) , assesseur du Doyen, professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours d'*Histoire du Droit français*.
- LE FUR (A. ) , professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Éléments du Droit constitutionnel*.
- ASTOUL (A. ) , professeur de *Droit romain* et chargé du cours de *Pandectes* et du cours sur la *Coutume de Normandie*.
- DEGOIS (A. ) , professeur de *Droit criminel* et chargé d'un cours de *Droit civil approfondi et comparé*.
- GÉNÉSTAL, professeur d'*Histoire du Droit français* et chargé du cours d'*Histoire du Droit public français*.
- ALLIX, professeur d'*Économie politique* et d'*Histoire des doctrines économiques*.
- NÉZARD, docteur en Droit, chargé des cours de *Principes de Droit public*, de *Droit administratif* et d'*Éléments de Droit public et administratif* (capacité).
- BINET, docteur en Droit, chargé de cours de *Droit civil*.

SECRÉTAIRE :

M. GALLOU (I. ) , secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

MONOGRAPHIE DU DOUANIER

INTRODUCTION

Depuis 1870, un changement brusque d'orientation économique s'est produit en Europe et a fini par gagner le monde entier. Toutes les grandes nations, en effet, abandonnant les théories libre-échangistes préconisées en France par le Second Empire, manifestent l'intention bien arrêtée de créer, sur leur propre territoire, des industries capables de pourvoir aux besoins de leur population. Un courant protectionniste est né, qui, parti d'Allemagne, traverse l'Autriche, la Russie, la France, l'Espagne, l'Italie, la Suisse ; toute l'Europe, sauf l'Angleterre (1) et un peu la Belgique, se

(1) La politique protectionniste compte même, en Angleterre, de nombreux partisans, à la tête desquels se trouve l'ancien

couvre de tarifs douaniers : le protectionnisme triomphe.

D'Europe, le courant est passé dans les pays neufs qui, tel le Japon, ferment résolument leurs portes aux produits étrangers et, abjurant le protectionnisme mitigé de la vieille Europe, proclament le principe de la prohibition. Aussi bien, les luttes politiques ne sont-elles plus maintenant que la préface des luttes économiques : on lutte, non comme jadis, pour rétablir les droits d'une dynastie déchuë ou venger l'orgueil national froissé : on lutte pour se réserver l'influence sur tel ou tel territoire neuf qui servira de débouché aux produits de l'industrie surproductrice : l'Allemagne réclame sa part d'influence au Maroc, sollicite la protection des chrétiens en Extrême-Orient ; le Japon dispute au colosse russe le marché asiatique et veut y régner en maître. La Chine cherche à s'organiser elle-même et à confier à ses nationaux l'administration créée par sir Robert Hart et dirigée par ses successeurs. Demain, peut-être, le Canada, l'Amérique du Sud, entreront dans la lice (1).

ministre Chamberlain. L'essor de ce mouvement a été décrit d'une façon très complète, par M. Georges Blondel, dans son ouvrage : *La politique protectionniste en Angleterre ; Un nouveau danger pour la France*.

(1) Est-ce à dire qu'il faille ériger le protectionnisme ou le libre-échange en doctrines absolues dont un État ne doit jamais se départir ? Non, la valeur de l'un ou l'autre système provient surtout des faits et de l'état des nations. Il n'y a pas ici de dogme et c'est aux hommes d'État qu'il appartient d'examiner,

La nature de ce mouvement suffirait à justifier la nécessité du travail que nous avons entrepris : il n'échappera, en effet, à personne, que tous les systèmes douaniers, si séduisants soient-ils, sont voués d'avance à l'impuissance et au néant si, pour les faire passer du domaine de la théorie dans celui de l'application, l'État n'a pas à sa disposition de nombreux agents dont il aura minutieusement déterminé les droits et les devoirs, tout en réglant avec soin leur condition économique et sociale.

A cette première considération vient s'en ajouter une autre. Dans ses *Études Administratives*, M. Vivien écrivait en 1852 : « Le système général de
« l'administration, son mécanisme intérieur, ses
« formes, ses branches diverses, sont peu ou mal
« connus ; on la juge sans savoir sur quelles bases
« elle repose, ni à quelles règles elle obéit... Le ser-
« vice le plus réel qui puisse être rendu à la science
« (administrative) est d'exposer aux regards de
« tous l'administration même, les éléments qui la
« constituent, les œuvres qu'elle accomplit... L'ad-
« ministration française, en particulier, n'a point à
« redouter la publicité ».

Ces lignes, vieilles déjà d'un demi-siècle, n'ont rien perdu de leur actualité ; essayer de donner à la pensée de l'illustre écrivain une modeste réalisation : tel a été le second motif qui nous a poussé à

de temps à autre, la situation de leur pays et de marquer le point où, pour chaque catégorie de produits, il convient de s'arrêter dans la voie de la protection.

esquisser le tableau des droits et des devoirs du douanier.

Aussi bien, ne nous contenterons-nous pas d'étudier simplement la condition administrative du douanier : une telle étude ne justifierait pas le titre même de cet ouvrage. Après avoir donc établi, en nous appuyant sur la doctrine et la jurisprudence, la nature du mandat confié à l'agent, ses prérogatives, ses droits et ses devoirs, nous étudierons sa condition économique et sociale. Persuadé d'ailleurs avec Le Play, l'illustre inventeur de la méthode monographique, fils lui-même d'un modeste préposé des Douanes, que tout phénomène social s'exprime en une recette ou en une dépense, nous analyserons et commenterons tour à tour, dans cette deuxième partie de notre étude, les divers éléments de budgets recueillis avec le plus grand soin, évitant toutefois avec soin certains détails qui se rattacheraient plus spécialement à l'œuvre du romancier.

Pour mener à bien notre travail, les sources auxquelles nous avons puisé sont restreintes : on ne trouve aucune monographie de fonctionnaire dans les travaux de Le Play et ses continuateurs, M. du Maroussem et M. Barberet, ne semblent pas avoir pressenti qu'il y ait, de ce côté, des faits nouveaux à observer : les détails nombreux d'une monographie ne sauraient d'ailleurs se trouver dans les livres, il s'agit d'une étude vécue, dont les éléments ne peuvent être recueillis que par une longue et minutieuse enquête.

Heureusement pour nous, cette partie de notre tâche nous a été singulièrement facilitée : comptant uniquement sur les sentiments de camaraderie qui sont de tradition dans notre Administration, nous nous sommes adressé à une centaine de camarades des régions frontières et nous leur avons demandé : 1° un tableau de budget ; 2° des réponses à diverses questions touchant leurs subordonnés ; la plupart nous ont répondu avec un empressement et une précision dont nous tenions à les remercier au seuil même de cette étude.

A cette source principale de renseignements, il conviendrait d'ajouter les innombrables lois, règlements et circulaires administratives, la littérature et la presse professionnelles, les confidences que nous avons pu recueillir quelquefois de la bouche même des intéressés ; mais, n'ayant puisé, en général, à ces diverses sources qu'avec modération, nous ne les signalerons que pour mémoire.

PREMIÈRE PARTIE

LE DOUANIER

La condition juridique.

PREMIÈRE SECTION

Etude historique et critique de la fonction.

CHAPITRE I^{er}

Les Origines. — Les Douanes Françaises.

L'Impôt des Douanes n'est pas un impôt nouveau, il existait déjà en Grèce et à Rome, où il était perçu sous le nom de « portoria » et affermé, comme tel, à des sociétés de publicains. En Gaule, les Romains percevaient un semblable impôt que, dans leur langage, les peuples soumis appelaient « doan » (1) et d'où dérive peut-être le terme dont nous nous servons aujourd'hui pour désigner une des branches les plus importantes du revenu public.

(1) Le mot douane a une étymologie des plus discutées. Ménage le tire du grec « docana », lieu où l'on reçoit des marchandises : très bonne étymologie, dit Littré, si elle rendait compte des formes espagnoles « aduana », où l'« a » paraît indiquer l'article arabe « al » et « duana » le mot arabe « divan », maison ou lieu où se réunissent les administrateurs des Finances pour le recou-

Il est assez difficile d'étudier la formation des Douanes Françaises : leur histoire reste ensevelie dans l'obscurité, sous les premiers chefs francs. Le roi Chilpéric imposa le premier le vin à son entrée en France et nous voyons également Dagobert accorder à l'église de Saint-Denis, pour l'entretien de son luminaire, une rente de cent sols d'or prélevée sur le produit de la douane de Marseille : mais aucun texte ne nous permet de connaître l'organisation du service des Douanes de l'époque.

A partir de Dagobert, on chercherait vainement même quelques traces, quelques indications exactes d'une législation : à cela, rien d'étonnant ; à cette époque, l'agriculture végète, le commerce languit, les moyens de communication sont presque inexistants et l'outillage industriel rudimentaire. La féodalité se fait du rôle des Douanes une opinion particulière tenant à la situation troublée de l'époque.

vrement des droits. Il est de fait que dans les textes du moyen âge, on trouve souvent, ajoute Littré, le mot « duana » rattaché aux Sarrasins.

On a dit encore que « dogana » venait de « doge » et signifiait impôt perçu au profit du doge sur les marchandises importées à Venise.

Dérive-t-il du mot celte « doan », nous ne serions pas éloigné de le croire : le vieux français orthographiait ce mot « doane », mais il est bon de remarquer que c'est seulement sous Charles IX que, pour la première fois, le mot de douane se trouve ainsi orthographié. (A. Saulnier : *Recherches historiques sur le droit de Douane.*) Pour connaître exactement cette étymologie, il faudrait savoir quelque chose des circonstances dans lesquelles le mot douane s'est produit.

Les exportations sont interdites, car le seigneur y voit une marchandise qui lui échappe pour aller augmenter la force de résistance de son voisin, de son ennemi; un appauvrissement de son propre fief, une menace à son indépendance et à sa sécurité (1). Aussi bien, les importations sont-elles rendues impossibles car, de fief en fief, toute importation présuppose une exportation : un tel état de choses ne nécessite pas de barrières douanières bien développées, les seigneurs seuls se chargent, dans leur intérêt particulier, d'apporter tout obstacle aux exportations et de cantonner strictement le commerce dans leur possession féodale.

Mais, à partir du XIII^e siècle, le développement de la civilisation et des relations commerciales va faire subir à ces idées une profonde évolution. Le commerce attire l'attention du pouvoir royal et, à son retour de Palestine, saint Louis signe deux ordonnances sur les Douanes : l'une, empreinte des idées féodales, interdit la traite de l'or, de l'argent et des munitions de guerre ; l'autre, écho du système pourvoyeur dans l'orbite duquel gravitera la politique économique du moyen âge, règle le commerce des blés et protège leur exportation. L'exécution de ces mesures est confiée aux baillis et sénéchaux chargés du commandement des armées et de l'administration de la justice.

(1) Le droit de douane, à peine né, prend son caractère martial.

Philippe III le Hardi, suivant l'exemple de son prédécesseur, défend la sortie des graines, laines, vins, etc., et exige que le marchand « porte toujours enseigne » qu'il a vendu ses produits dans le royaume. Philippe le Bel, son successeur, adopte, en l'augmentant, le système restrictif, l'étend à presque tous les produits, se réservant toutefois la faculté d'accorder des exemptions, moyennant finance.

Mais, le concours des sénéchaux et des baillis est devenu insuffisant (1) : Philippe le comprend, et, par lettres patentes du 6 février 1304, charge le sire Geoffroy Coquatrix, nommé en cette qualité « Directeur général des ports et passages », de la mission d'examiner ce qu'il convient « de laisser « passer à l'étranger, de placer des gardes et « bureaux sur les frontières, aux passages, et de « poursuivre les fraudeurs ». Désormais, tout commerçant voulant faire la traite doit se pourvoir auprès de la Chambre des Comptes de Paris, qui fixe l'impôt à percevoir. Le montant du droit fixé, la Chambre adresse un mandement à l'un des trois commissaires pris dans son sein, qui, après recette de la taxe, délivre la permission de sortie, remise ultérieurement au garde du port ou du passage chargé, après avoir pris note des marchandises,

(1) Certains officiers royaux avaient profité de leur mandat pour accorder à certains commerçants des permissions exceptionnelles, en échange desquelles les intéressés leur versaient une forte redevance.

d'apposer sur les colis son seing ou sa marque (1).

Avec Coquatrix, l'organisation actuelle est née et, trois siècles plus tard, Colbert, en codifiant dans son ordonnance de février 1687, les principes d'après lesquels doit se faire la perception des droits, ne fera que résumer tous les actes, toutes les tentatives, soit des fermiers généraux qui existent depuis Charles V, soit des intendants qui, sous les règnes suivants, ont régularisé l'administration financière.

Voici d'ailleurs quelle est l'organisation colbertiste : le territoire des cinq grosses fermes (2) auquel est limitée l'action du service, se trouve défendu par une chaîne de bureaux divisés en « bureaux de recette », où s'effectuent les paiements, et « bureaux de route », chargés uniquement de s'assurer, par la représentation d'un acquit, que les taxes ont été

(1) Une organisation semblable fonctionnait à Rome : un certain Asconius, qui vivait sous Néron, fournit quelques indications sur le rôle et les attributions des publicains. « Les uns, dit-il, sont receveurs des droits, les autres surveillent l'entrée des bestiaux, certains sont chargés des écritures ». Il est curieux de remarquer que l'organisation actuelle des Douanes ne diffère pas de celle des « portoria » romains.

(2) Les cinq grosses fermes comprenaient les provinces de l'Ile-de-France, de l'Orléanais, de la Bourgogne, du Berry, du Poitou, de la Normandie et de la Picardie, c'est-à-dire toute la moitié supérieure de la France, à l'exception de la Bretagne, de la Flandre et de la Lorraine; soumises à un régime particulier, elles formaient, bien avant Colbert, qui ne fit que fortifier les liens qui les unissaient, une sorte de Zollverein. Elles avaient reçu le nom de provinces des cinq grosses fermes, parce que la perception des droits en était autrefois confiée à cinq fermiers.

payées et renforçant ainsi l'action du service de surveillance, composé de nombreux agents. Ceux-ci jouissent d'ailleurs de notables privilèges: autorisés à porter l'épée, l'article 11 de l'ordonnance les exempte de tutelle, de curatelle, de collecte, de logement de guerre, de guet et de garde.

Mais, la mort de Colbert survient et avec lui s'écroule tout le système qu'il a si laborieusement édifié: Turgot, et plus tard, de Calonne, essaient de le faire revivre: ils se butent à la résistance intéressée de leurs contemporains.

L'insuccès de leurs tentatives a d'ailleurs une cause plus profonde et tient à l'organisation provinciale qui, avec ses coutumes, ses privilèges, ses abus, est un obstacle perpétuel à la réalisation des réformes projetées: pour faire disparaître ces difficultés, il faut réaliser l'unité du territoire: c'est l'œuvre de l'Assemblée Constituante qui fera ainsi triompher la pensée de Colbert. Dans ses séances des 30 et 31 octobre 1790, l'Assemblée décrète l'abolition de toutes les douanes intérieures, les reporte aux frontières du royaume et charge de l'exécution de ces mesures des « préposés à la police du Commerce extérieur ». Peu après, la loi du 22 août 1791 vient compléter l'œuvre si bien commencée: les préposés de la Régie auront le port d'armes et, désormais, fonctionnaires publics, se feront reconnaître par un écusson attaché à une bandoulière et où seront écrits ces mots: « La Nation, La Loi, Le

Roi », avec l'exergue « Police du Commerce extérieur ».

Une double ligne de préposés est établie sur les frontières et côtes du royaume pour le maintien et la perception des droits de Douane. Ces préposés, placés sous la direction des régisseurs, sont affectés, qui, au service des bureaux, qui, au service des brigades : celles-ci sont au nombre de 1.775 et leur effectif atteint le chiffre de 13.284 hommes. Nommés et révoqués par les régisseurs, ils doivent, avant d'entrer en fonctions, prêter serment de remplir avec fidélité leurs fonctions. Agents d'exécution, ils combinent leurs efforts avec ceux du service administratif pour assurer la rentrée de l'impôt.

Assise sur des bases solides, la loi de 1791 est restée la clef de voûte de tout l'édifice douanier : aujourd'hui comme jadis, la perception des taxes de Douane est confiée à un double service : service administratif, chargé de la perception et de la liquidation des taxes; service actif, chargé de la surveillance des frontières maritimes ou terrestres et obligeant le public à amener ses marchandises dans les bureaux du service administratif (1).

Cependant, nous tenons, en terminant, à réfuter

(1) Ce système est excellent : les deux services, bien que leur action se mêle assez souvent dans la pratique, ont une organisation intérieure distincte, permettant un contrôle réciproque indispensable en matière de Finances, sans l'inconvénient de la division et de l'isolement, étant tous les deux réunis dans la même main, celle du Directeur général.

une opinion assez répandue et qui fait attribuer à un député nommé Goudard, rapporteur de la loi de 1791, tout le mérite de l'institution et de l'organisation du service des Douanes. Grâce à la Révolution de 1789, la Constituante et son rapporteur eurent seulement l'heureuse fortune de pouvoir étendre à toute la France les bienfaits d'une institution qui, de longue date déjà, avait fait ses preuves. Mais là se borna le rôle de la Constituante ; reproduisant textuellement, dans sa loi de 1791, l'ordonnance de 1687, elle généralisa une organisation qui, là où d'innombrables barrières ne pouvaient en empêcher le fonctionnement, comme dans les cinq grosses fermes, avait depuis longtemps et très régulièrement assuré la rentrée des taxes perçues par les Fermiers généraux.

La loi de 1790 promulguée, l'organisation commence, 1.577 brigades, à l'effectif de 13.284 hommes, sont créées et, sur les pas de nos armées victorieuses, établissent les premières lignes de Douane. Les événements troublés de l'époque vont, d'ailleurs, appeler sur ces nouveaux venus l'attention des Pouvoirs publics : l'anglais Pitt conduit contre la France une guerre acharnée ; il faut, à titre de représailles, frapper l'industrie anglaise et les douaniers sont tout désignés pour s'opposer à l'invasion des produits britanniques. Placés à la frontière, en contact perpétuel avec le soldat, ils sont particulièrement bien placés pour être appréciés des géné-

raux commandant les troupes d'occupation et cette double raison leur vaut bientôt une organisation plus complète et la constitution en corps bien défini. Rompant avec les vieilles idées de la Ferme générale sur l'utilité, pour réprimer la fraude, des commis sans signe apparent, les Consuls de la République, par un arrêté du 25 pluviôse an VIII, dotent d'un uniforme les préposés à la régie des Douanes; les « habits verts », comme aimera à les appeler plus tard Napoléon, sont nés.

Durant tout le règne de Napoléon, les occasions ne manquent pas aux douaniers de se signaler : avec le système du Blocus continental, le corps des Douanes revêt une importance considérable : l'effectif des brigades se trouve porté à 40.000 hommes, 7 cours prévôtales et 35 tribunaux ordinaires poursuivent, avec la dernière rigueur, les fraudeurs, et, maintes fois, on voit un inspecteur escorté de 2 ou 300 douaniers occuper militairement des provinces, s'y installer, y proclamer le tarif, lever des impôts au nom de l'Empereur.

Le Blocus continental ayant avorté, Napoléon, qui a gardé mémoire de la bravoure des douaniers, veut les organiser militairement, mais se bute à la résistance de leur Directeur général, M. Ferrier. Non militarisés, les douaniers ne s'en conduisent pas moins en véritables soldats, prenant leur part de gloire dans les luttes livrées pour la défense du territoire. En 1813, en 1814, en 1815, ils s'illustrent à la défense de Hambourg et, sur les bords de la

Meuse, ralliés au corps de Macdonald, ils forment les garnisons de Givet, de Mézières, de Rocroy, d'Huningue et de Montmédy.

En 1823, les bandes de Mina envahissent les frontières des Pyrénées et les brigades des Douanes se rallient aux troupes de ligne pour les repousser. Une longue période de paix ayant succédé à ces époques troublées, nous les retrouvons en 1870 et les deux premières victimes des balles prussiennes sont deux douaniers, dont l'un a obtenu sa retraite la veille et monte sa dernière garde, tandis que l'autre, ayant prêté serment le matin même, accomplit sa première faction.

Et, cependant, malgré ce passé glorieux, malgré les services journaliers rendus au commerce et à l'industrie, le douanier ne jouit pas, auprès de ses concitoyens, de toute l'estime à laquelle il aurait droit : témoin, tel vieux proverbe dans lequel le bon sens populaire a, depuis longtemps, condensé son opinion et qui ne tend rien moins qu'à prouver que le malheureux douanier pratique le dernier des métiers.

Et, cependant, si, faisant un retour en arrière, nous recherchons si, dans le cours du siècle, cette impopularité a varié, force nous est d'avouer que l'agent, mieux considéré aujourd'hui que jadis, jouit, à l'heure actuelle, comme d'un regain d'estime, à telle enseigne même que certains règlements faits pour le protéger dans sa personne ou dans ses biens sont complètement tombés en désuétude. Le douanier, il est vrai, n'évoque plus, parmi nous, ni le

souvenir des commis des Fermes, apportant dans la perception des taxes l'âpreté du commerçant qui ne veut subir que les moindres pertes, ni celui du gabelou dont parle Taine, « bondissant à chaque instant chez la ménagère pour goûter le jambon » et voir si tout le sel du devoir a bien été employé « pour pot et salière ». Dévoué aux institutions de son pays, il n'éveille plus les soupçons du pouvoir, au point d'attirer l'attention d'un Chateaubriand les signalant comme un des appuis du despotisme de l'Empire, ou celle de leurs Directeurs, obligés de leur rappeler qu'ils doivent arborer la cocarde blanche et ne pas se contenter de recouvrir de basin de même couleur la cocarde tricolore.

Mais, ces souvenirs historiques sont déjà lointains et la cause de l'amélioration relative que nous signalons est pour nous plus prochaine : la réputation du douanier reflète exactement la fraude, or, il est incontestable, qu'exception faite de certaines régions du Nord et de l'Est où la contrebande est particulièrement intense, la fraude, sous des influences diverses, a notablement diminué sur les autres points de nos frontières : annihilée au Sud-Est, par exemple, par les tarifs de la nation voisine qui rendent plus avantageuse, pour le fraudeur français, l'exportation des produits nationaux, que l'importation des similaires italiens, refoulée au Midi par le cartel franco-espagnol (1) et neutralisée

(1) Arrangement franco-espagnol du 27 octobre 1894.

enfin, sur le littoral, par le développement de la navigation à vapeur qui, avec son fort tonnage, ne peut se servir des estuaires, des havres et autres accidents géographiques pour opérer, à l'intérieur, des versements frauduleux.

Ajoutons, en terminant, que le douanier d'aujourd'hui possède, à un plus haut degré, le sentiment de sa dignité et celui de ses devoirs et l'on chercherait longtemps, croyons-nous, avant de retrouver des exemples de corruption ou de collusion semblables à ceux que signala, dans une enquête qu'il fit, vers 1860, sur toutes les lignes de Douane, l'économiste Villermé.

CHAPITRE II

L'Accès à la fonction. — Le Recrutement.

Ces préliminaires posés, il nous faut étudier tout d'abord la question du recrutement des brigades des Douanes et, ce faisant, nous toucherons à un problème qui présente, pour l'Administration, une importance capitale. Et, en effet, le douanier n'est pas appelé, comme la plupart des employés de l'État, ses collègues, à accomplir, par routine, une fastidieuse besogne; un seul moment d'inattention de sa part peut avoir, pour les finances publiques, les pires conséquences et l'on doit, pour nous, s'attacher à le choisir avec un soin égal à celui que mettrait un particulier à découvrir un gardien fidèle pour un trésor qu'il aurait trouvé: ne s'agit-il pas d'ailleurs de la garde d'un trésor, le douanier, comme l'écrivait Thiers, « garantissant, chaque année, la rentrée de plus d'un milliard d'impôts ».

Aussi bien, pour assurer le meilleur recrutement

possible des brigades de Douanes, le législateur a-t-il pris soin de réglementer minutieusement les conditions d'admission dans ce corps d'élite. Après avoir été soumise à l'agrément de l'autorité préfectorale, la demande du jeune postulant douanier est instruite, suivant une procédure déterminée, par un chef chargé de faire une enquête des plus minutieuses sur la moralité et les antécédents du pétitionnaire : cette enquête terminée et si elle lui est favorable, le postulant, devenu candidat, subit un examen primaire des plus élémentaires, auquel succède une visite médicale approfondie. La demande étant agréée et la nomination faite, le jeune douanier n'est définitivement titularisé qu'au bout d'une année d'épreuves, pendant laquelle il est l'objet d'une surveillance particulière. Enfin, définitivement admis, il est seulement autorisé à se marier, non sans avoir obtenu l'autorisation de ses chefs, chargés de s'assurer de la moralité de l'union projetée et, dit certaine circulaire, « de la réalité de la dot de la future épouse ».

Toutes ces garanties se justifient d'ailleurs amplement, si l'on veut bien étudier attentivement le milieu dans lequel doit opérer le douanier et voir les ennemis avec lesquels il devra compter. La fraude, en effet, emploie de multiples artifices et est exercée par des gens appartenant à toutes les classes de la société. Il y a d'abord le contrebandier de profession, fraudant tantôt pour son compte, tantôt pour celui d'entrepreneurs opérant en grand.

Dans nos villages frontières qu'ils habitent et dont ils connaissent les moindres sentiers, ils sont nombreux et bien aguerris et savent se ménager parmi l'habitant de précieux auxiliaires. Leur troupe est organisée comme une véritable armée sur le pied de guerre; ils ont leurs éclaireurs pour les couvrir, des chiens parfaitement dressés pour les arracher, au prix d'une course folle, aux poursuites du douanier, tout un système de signaux enfin, qui, échangés d'une frontière à l'autre, les renseignent sur l'organisation journalière du service de surveillance.

Si la fraude à pied est dangereuse, bien plus redoutable apparaît encore la fraude par voitures qui, lancées comme une trombe, renversent tout sur leur passage, obstacles et hommes, sans merci.

Mais, ces contrebandiers dangereux ne sont pas les seuls ennemis du fisc: à côté du fraudeur de profession, nous rencontrons le fraudeur pacifique, qui va quérir, par delà la frontière, ses objets de consommation; le fraudeur par plaisir qui, au retour d'un voyage, dissimulera dans sa malle mille objets dont il se servira pour son usage et dont il fera bénéficier ses amis.

Cette rapide esquisse justifie, à nos yeux, l'enquête minutieuse à laquelle l'Administration des Douanes soumet les candidats qui la sollicitent. Le courage est nécessaire au futur douanier pour soutenir contre les contrebandiers une lutte souvent inégale; la probité lui est indispensable pour refu-

ser le pourboire du fraudeur pacifique ; la discrétion s'impose pour que l'organisation journalière du service ne soit pas révélée, mais courage, probité, discrétion ne sont rien si l'agent ne leur allie pas l'intelligence du métier, talent spécial d'investigation, inné comme l'instinct dont il procède, et permettant à celui qui s'en trouve fort heureusement doué de découvrir, d'une façon presque divinatoire, soit les pistes des fraudeurs, soit l'un des mille artifices employés par les contrebandiers. Talent inné, disons-nous, et bien d'autres ont, comme nous, maintes fois constaté que, dans la plupart des brigades, toute saisie, comportant quelque initiative, était toujours l'œuvre des mêmes employés, habiles à découvrir, sans qu'on pût s'expliquer ni comment, ni pourquoi, le délit qu'ils ont pour mission de rechercher.

Et, pour recruter d'une façon plus sûre des agents possédant un pareil contingent de qualités morales, l'Administration réserve, à certains postulants, un véritable tour de faveur : ce sont les anciens gradés de l'armée et les fils de douaniers. Nombre de préposés sont « enfants de la balle » et il existe des familles où l'on est douanier depuis de nombreuses générations. L'Administration sait d'ailleurs qu'elle recrute, de ce chef, un excellent élément et, pour les fils d'employés, elle abaisse à dix-huit ans l'âge d'admission dans les brigades, leur donnant demi-solde mais n'exigeant d'eux qu'un service moins pénible, les plaçant, si possible, à la résidence du

père dont elle augmente indirectement les maigres revenus et qui souvent alors, au soir de sa carrière, peut, en évoquant ses souvenirs d'antan, faire profiter son fils de l'expérience acquise et l'initier, mieux que personne, aux secrets de son dur métier.

En France, le recrutement des brigades de Douanes est donc assis sur des bases solides et l'histoire contemporaine montre qu'en cette matière, un État, dans son intérêt immédiat, ne saurait être trop prudent. Aux États-Unis, par exemple, où les fonctions de douanier sont confiées au premier venu qui les considère comme un lieu d'attente, il a été maintes fois constaté qu'une certaine partie des Droits de Douane passait dans la poche des fonctionnaires chargés de les percevoir. En Russie, les douaniers, recrutés par voie de conscription et obligés d'accomplir, pendant cinq ans, un service qu'ils dédaignent, ne sont pas insensibles au pourboire du fraudeur qui trouvera chez eux plutôt des complices que des auxiliaires dévoués du fisc.

Disons cependant, en terminant, que le recrutement français nous semble menacé et qu'il faut, à notre sens, regretter le bénéfice accordé indistinctement, par la loi du 21 mars 1905, aux militaires réunissant une certaine durée de services. En imposant à l'Administration des candidats dont elle n'aura pas le droit de discuter les aptitudes, on court grand risque d'introduire dans les brigades des hommes qui, usés par la vie des casernes, entrevoient, comme fin de carrière, une place des plus

pénibles et de compromettre ainsi grandement la rentrée d'un impôt dont le recouvrement est des plus difficiles (1).

(1) Signalons l'art. 5 d'un décret récent (2 février 1907), aux termes duquel les préposés sont recrutés parmi les militaires comptant au moins quatre années de présence sous les drapeaux, et les emplois disponibles réservés à des candidats choisis par l'Administration dans le cas seulement où le nombre des candidatures militaires est insuffisant.

CHAPITRE III

Théorie de l'acte de la fonction.

§ 1^{er}. — Étude analytique de la fonction.

Admis à la fonction, le douanier doit, pour acquérir le droit de l'exercer, prêter serment de veiller strictement à l'exécution des lois dont il est chargé d'assurer l'application : en échange de ce serment, une « Commission » lui est délivrée, dont voici d'ailleurs les clauses essentielles :

DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES.

« Nous, Directeur des Douanes, à la résidence de
« , en vertu des pouvoirs à nous donnés
« par M. le Directeur général, commettons, par ces
« présentes, à l'emploi de préposé des Douanes, le
« sieur X..., dont le signalement est, d'autre part,
« admis dans l'emploi avec appointements le
« pour avoir prêté le serment prescrit, ou, s'il l'a
« précédemment prêté, en avoir fait enregistrer
« l'acte (le tout aux termes de l'article 65 de la loi

« du 21 avril 1818), et, après avoir souscrit l'engagement voulu par l'article 40 de la même loi, « veiller à la conservation des droits de douane et « autres qui ont été ou pourraient être réunis à « ladite Administration, ainsi qu'au maintien des « prohibitions légalement établies ».

« Il est autorisé à rédiger tous procès-verbaux et « actes nécessaires pour constater les fraudes ou « contraventions aux lois de Douanes et pour « assurer l'exécution des jugements obtenus ou le « recouvrement des droits, en se conformant aux « formalités prescrites. Il aura, pour l'exercice de « ses fonctions, le port d'armes à feu et autres, « conformément à l'article 15 du titre XIII de la « loi du 22 août 1791, et, en vertu de l'article 14 « du titre XIII de la même loi, il peut, si besoin « est, requérir la force armée ».

« Il sera toujours, dans l'exercice de ses fonctions, porteur de la présente Commission qu'il « présentera à chaque réquisition ».

Suivent les signatures du titulaire et de son mandant, la copie du serment prêté, le signalement de l'employé, le tableau de ses installations successives, enfin, l'engagement écrit de quitter le rayon frontière, en cas de révocation, pendant cinq années, sous peine d'encourir les condamnations prononcées par les articles 271 et 272 du Code Pénal contre les vagabonds.

Si l'on compare ce document aux lettres de service dont sont munis les autres employés de l'État,

une lacune apparaît, la formule accoutumée : « République Française, au nom du Peuple Français », en est absente, mais cette omission signalée, la Commission n'encourt-elle pas un plus grave reproche et n'apparaît-elle pas, tout au moins à l'heure actuelle, comme un document suranné faisant double emploi avec l'uniforme, spécialement institué pour désigner l'agent à l'attention du public ! Nous ne le croyons pas. Utile tout d'abord à l'agent appelé à accomplir, en tenue bourgeoise, certains services spéciaux de surveillance, l'uniforme, institué par un simple arrêté, ne peut remplacer le port de la Commission, prescrit par une loi. A notre sens, l'uniforme établit une simple présomption et, au besoin, le fraudeur peut le revêtir (1) pour exercer avec plus de sécurité sa coupable industrie ; seule, la Commission fait foi pleine et entière des titres de celui qui le porte : les contrebandiers connaissent d'ailleurs le moyen de fraude que nous signalons et souvent demandent, en cas d'arrestation, l'exhibition de la Commission. Au surplus, elle constitue pour nous le véritable catéchisme du douanier en lui indiquant, sous une forme succincte, l'étendue de ses droits et de ses devoirs.

Au point de vue juridique, la Commission est un mandat enjoignant à celui qui l'a accepté de « veil-

(1) Sous réserve des peines prononcées par l'article 259 du Code Pénal.

« ler à la conservation des droits de Douane et
« autres qui ont été ou pourraient être réunis à la
« dite Administration, ainsi qu'au maintien des
« prohibitions légalement établies », mandat des
plus généraux dont nous allons essayer de déterminer l'étendue, tout en indiquant ultérieurement les garanties qui doivent en faciliter l'accomplissement. Les droits de Douane grevant les marchandises, tantôt à l'entrée, tantôt à la sortie, nous étudierons successivement la police des importations et des exportations, pour indiquer ensuite au maintien de quelles prohibitions l'agent doit contribuer.

IMPORTATIONS

A. — IMPORTATIONS PAR MER

Aucune marchandise ne peut être importée par mer sans être inscrite au manifeste du navire importateur : les préposés des Douanes doivent, en conséquence, s'assurer, en se transportant à bord des navires arrivants, de l'exactitude des déclarations portées au manifeste (1).

Le manifeste vérifié, le préposé doit s'opposer à tout débarquement sans permis ou en dehors des heures légales, il doit reconnaître sommairement ceux qui sont débarqués et s'assurer qu'ils sont bien portés aux bureaux où ils doivent être vérifiés.

1) La police des manifestes est assurée par les dispositions de la loi du 22 août 1791 (tit. II, art. 4), 4 germinal an II, 27 mars 1817 et avril 1906.

A l'issue du déchargement, les préposés procèdent à une contre-visite du navire, dans le but de s'assurer que le navire ne recèle aucun objet de fraude et que le débarquement a été complet.

B. — IMPORTATIONS PAR TERRE

Les préposés doivent s'assurer que les marchandises et denrées importées par terre sont bien conduites au premier bureau d'entrée par le chemin désigné comme chemin direct, que les marchandises ne circulent pas sans titre valable, dans l'étendue du rayon, ni, à moins de permission expresse, entre le coucher et le lever du soleil (1).

EXPORTATIONS

A. — EXPORTATIONS PAR MER

Il ne peut être chargé sur les navires et autres bâtiments, aucune marchandise sans la permission, par écrit, des employés du service administratif (2).

Les préposés doivent s'opposer à tout embarquement en dehors de l'enceinte des ports. Au moment de la sortie du navire, ils doivent monter à bord et s'assurer que les capitaines sont en règle en se faisant représenter les papiers de bord.

(1) Loi du 27 mars 1817, arrêté du 22 thermidor an X, ordonnance du 27 juin 1814.

(2) Loi du 22 août 1791, titre II, articles 9, 13, 30 et 1^{er} du titre VI de la loi du 4 germinal an II.

B. -- EXPORTATIONS PAR TERRE

Les préposés doivent escorter jusqu'à l'étranger les marchandises destinées à la sortie, s'opposer à toute exportation, sans permis (1), de marchandises quelconques et notamment à celles des chiens de forte race, qui est prohibée (2).

Sels.

Les agents des Douanes doivent surveiller très sérieusement la circulation des sels, qui doivent toujours être accompagnés d'une expédition et ne circuler que de jour. Ils doivent assister à toute extraction d'eau salée des puits ou sources salifères, procéder au pesage des sels livrés à la consommation, assister à la dénaturation des sels destinés aux usages agricoles (3), etc., etc.

Indépendamment des contraventions ordinaires de Douane, les préposés prêtent également leur concours à divers services publics, soit pour la constatation de certaines catégories d'infractions dont la poursuite appartient aux Administrations

(1) Lois du 22 août 1791, article 3, titre II, et du 4 germinal an II, titre III, articles 4 et 5.

(2) Le législateur a interdit l'exportation des chiens de forte race, en se basant sur ce fait que, souvent des animaux sont dressés par les fraudeurs à transporter de l'étranger en France, des marchandises de fraude et vice-versa.

(3) Loi du 24 avril 1806, article 56; décret du 11 juin 1806, article 5; ordonnance du 26 juin 1841, article 18.

intéressées, soit pour l'application des lois et règlements, dans les matières suivantes :

Contributions indirectes.

Les préposés des Douanes doivent surveiller la circulation, la fabrication ou la détention des produits de monopole, tabacs, allumettes, poudre à feu, cartes à jouer, — se faire représenter les titres de transport des boissons — des sucres ou autres matières sucrées, dans l'étendue de tout arrondissement où existe une fabrique de sucre et dans les cantons limitrophes — de l'acide stéarique et autres produits similaires assujettis à des taxes intérieures (1).

Administration des Postes.

Les préposés des Douanes sont appelés à verbaliser contre toute personne qui transporte des lettres, journaux, feuilles à la main, ouvrages périodiques, transport dont le monopole est confié à l'Administration des Postes (2).

Ponts et Chaussées.

Les douaniers surveillent le balisage en empêchant les navires de s'amarrer sur les feux flottants ou balises, concourent à la protection des plages

(1) Lois des 28 avril 1816, articles 217, 218 et 223; 31 mai 1846 et 30 décembre 1873.

(2) Arrêté du 27 prairial an IX, articles 1, 3 et 5.

maritimes en empêchant l'enlèvement des pierres, sables et autres matières (1).

Ministère public.

A la requête du Ministère public, les préposés des Douanes se font représenter les passeports des gens suspects ou non connus (2), — empêchent la violation des lois et règlements sanitaires dont l'application leur est souvent confiée (3), — surveillent les objets provenant de naufrages ou d'épaves, ou en empêchent l'enlèvement (4) — la vente, l'achat, ou le transport du gibier dans le temps où la chasse est défendue, — contribuent à la police du roulage, etc. (5).

Telle est, dans ses grandes lignes, l'étendue des attributions dévolues aux préposés des Douanes, mais rentrent-elles toutes indistinctement dans la catégorie normale de l'acte de la fonction? C'est là une question sur la solution de laquelle la jurisprudence elle-même n'est pas nettement fixée et qui présente cependant une importance particulière, le douanier ne pouvant jouir des prérogatives spéciales que les lois de Douane lui confèrent, qu'autant qu'il accomplit un acte normal de la fonction.

(1) Loi du 27 mars 1882.

(2) Loi du 29 juillet 1792, article 4.

(3) Loi du 3 mars 1822.

(4) Loi du 22 août 1791, titre VII, article 7.

(5) Loi du 3 mai 1844.

En quoi consiste donc l'acte de la fonction ? Quelles sont les conditions d'exercice de cette même fonction ? Tels sont les deux points que nous voudrions maintenant tenter d'élucider.

§ 2. — L'acte de la fonction.

Qu'est-ce que l'acte de la fonction ? Cette question a donné naissance à deux opinions contradictoires. Dans une première opinion, seuls les actes énumérés dans l'art. 5 de la loi du 1^{er} mai 1791 (1) doivent être considérés comme rentrant dans le cadre normal des attributions du préposé qui les constate ; en dehors des hypothèses prévues par ce texte, le douanier perd donc toute espèce de protection spéciale et se trouve purement et simplement substitué à l'agent de l'Administration pour le compte de laquelle il opère : verbalise-t-il, par exemple, contre un voiturier qui n'est pas détenteur des titres de circulation prescrits, il dépouille son caractère de préposé des Douanes pour emprunter momentanément celui d'employé des Contributions indirectes, et si, dans l'exercice momentané de cette fonction, il est victime de violences ou d'injures, il n'est plus protégé contre son agresseur que par les dispositions du Code Pénal, dont bénéficient, au cas particulier, les employés des Contributions indirectes (2).

(1) Aux termes de cet article le rôle des agents des Douanes est « d'assurer la perception des droits, de s'opposer aux importations et aux exportations en fraude. »

(2) En ce sens, jugement du Tribunal correctionnel de Baume-les-Dames, du 16 juillet 1901.

Les partisans de cette interprétation appuient leur raisonnement d'un argument qu'ils considèrent comme irrésistible. Le douanier, disent-ils, cru jusqu'à inscription de faux en matière de Douane, perd le bénéfice de l'authenticité lorsqu'il verbalise pour le compte d'une autre Administration. Son procès-verbal, en matière de régie, n'est cru, comme celui d'un Receveur de cette Administration, que jusqu'à preuve contraire; en matière d'épaves ou de sauvetage, le même procès-verbal équivaut, comme celui d'un garde-pêche, à une simple plainte.

Une seconde opinion, beaucoup plus large, a montré les défauts de la première, qui se cantonne systématiquement dans l'art. 5 de la loi du 1^{er} mai 1791 et semble oublier une foule de textes postérieurs, qui, sous l'influence des besoins toujours croissants du commerce ou du fisc, sont venus étendre considérablement le mandat du service actif. Depuis 1791, en effet, plusieurs lois ont désigné nommément les préposés des Douanes comme agents chargés de surveiller l'application des dispositions qu'elles contenaient, et, pour nous, cette désignation directe équivaut à un élargissement de la fonction. Tout agent qui, en vertu desdites lois, constate une contravention, agit, non comme employé substitué de telle ou telle Administration, mais comme préposé des Douanes, caractère sans lequel il n'aurait aucun droit d'agir (1).

(1) En ce sens, Cass., 13 août 1846; D. P. 46, 1, 382. Arrêt de la Cour d'appel de Besançon du 27 novembre 1901.

A notre avis, la distinction est donc fort simple et se résout de la façon suivante : le préposé des Douanes qui constate une contravention est-il désigné par la loi à laquelle le délinquant contrevient comme chargé de la surveillance de ladite loi ? Il a toute qualité pour verbaliser et verbalisera comme douanier (il en sera ainsi en matière de tabacs, l'art. 223 de la loi du 28 avril 1816 désignant, à cet effet, les agents des Douanes); au contraire, le préposé des Douanes constate-t-il une contravention pour laquelle il n'a pas reçu de mandat nominatif ? Il agira hors la fonction et perdra toute espèce de protection spéciale (tel sera le cas d'un agent demandant à un chasseur l'exhibition de son permis de chasse ou qui, sans être spécialement commissionné à cet effet, demanderait au capitaine d'un navire sa patente de santé).

Reste l'argument tiré de la foi due aux procès-verbaux. Juridiquement et à notre sens, la foi due aux procès-verbaux, limitée aux constatations matérielles, ne devrait pas varier : le douanier, cru jusqu'à inscription de faux en matière de Douane, devrait conserver le bénéfice de cette prérogative lorsqu'il opère pour le compte des autres Administrations : la fonction est une, la foi accordée doit l'être également. Mais, dans le domaine des faits, elle varie et cette variabilité, dont les partisans de la première théorie croient pouvoir se prévaloir, n'est qu'une incohérence de plus à ajouter aux nombreuses bizarreries d'une législation fiscale qui en

offre tant d'autres. On ne pourrait pas plus expliquer cette différence qu'on ne peut justifier les anomalies que l'on peut relever en matière de compétence fiscale : le juge de paix punissant les infractions douanières, le tribunal correctionnel connaissant des questions d'octroi et de régie, le tribunal civil statuant en appel sur les décisions prises, en matière contentieuse, par l'Administration de l'Enregistrement autorisée ainsi à se faire justice elle-même.

L'acte de la fonction est donc l'acte pour lequel le douanier a reçu de la loi une investiture directe et spéciale ; une remarque, toutefois, s'impose : l'agent ne doit jamais oublier qu'il est plus spécialement chargé de la surveillance des lois de Douane et qu'il ne doit aux autres services publics que son concours. Cette règle, absolument rationnelle, se déduit d'un principe posé par un arrêté du 12 floréal an II, aux termes duquel « les préposés des Douanes ne
« peuvent être détournés par les autorités civiles
« ou militaires du service constamment actif pour
« lequel ils sont commissionnés ».

Ce principe, que nous appellerions volontiers principe de non-distraktion de la fonction, comporte, à notre sens, deux autres conséquences : le douanier ne peut être considéré comme agent de la force publique, ne pouvant recevoir d'ordres des autorités civiles ou militaires qui la commandent ; il ne peut davantage, et ce point est encore moins douteux, être considéré comme officier de police judiciaire. En ces matières, et comme tout citoyen,

les douaniers doivent prêter main-forte à l'autorité ou signaler les malfaiteurs dangereux, en ne perdant jamais de vue qu'ils ont été créés dans le but particulier de réprimer la contrebande et que, vers ce but, doivent converger leurs efforts de tous les instants. Le principe ne comporte qu'une seule exception, tirée de l'intérêt suprême de l'État : l'agent peut quitter momentanément le point dont il a la surveillance, pour arrêter un espion.

§ 3. — Conditions d'exercice de la fonction.

Pour la plupart des fonctionnaires, ce problème est sans importance ni difficulté : le facteur des postes, dira-t-on, est, par exemple, en fonctions, lorsqu'il procède à la distribution de ses correspondances et, dans une sphère plus élevée, le magistrat, lorsqu'il procède aux opérations nécessaires à assurer le cours de la justice.

On définit ainsi l'exercice de la fonction par l'exercice de l'acte qui la constitue et, employant ici la même méthode, nous devrions déclarer que le douanier est en fonctions lorsqu'il accomplit un acte quelconque de la fonction.

Il nous semble, à première vue, qu'une définition aussi simple eût dû recueillir tous les suffrages ; cependant, si nous consultons la jurisprudence, nous voyons que la question souvent posée a été très diversement appréciée. Après avoir déclaré tout d'abord que les agents des Douanes ne sont en

fonctions que « lorsqu'ils se trouvent en observation à la côte ou sur la frontière, ou qu'ils sont en « tournées » (1), la Cour de Cassation, élargissant le principe posé, en est arrivée à considérer qu'il y a exercice de la fonction toutes les fois que le douanier, porteur de sa Commission, agit en vertu d'un ordre reçu, exécute un service commandé. Donnant même à cette formule son sens le plus large, un auteur considérable enseigne qu'un préposé reste dans l'exercice de ses fonctions « tant qu'il n'est « pas rentré chez lui et qu'il n'a pas diverti à d'autres « actes que ceux du service qui lui a été com-
mandé » (2).

De ces considérations, on peut conclure que, dans l'esprit de la jurisprudence comme dans celui de Delandre, deux conditions sont nécessaires pour établir l'exercice des fonctions : le port de la Commission, le service commandé.

Le premier point est indiscutable, la loi rend non seulement le port de la Commission obligatoire, mais prescrit encore à son porteur de l'exhiber à la première réquisition qui lui en sera faite. « L'agent est toujours tenu de porter sur lui, dans « l'exercice de ses fonctions, sa Commission et de « l'exhiber à première réquisition », dit l'art. 16 de la loi du 22 août 1791.

(1) Cass., 15 janvier 1807; Cass., 22 octobre 1807.

(2) Delandre, t. II, p. 468, et aussi jugement du tribunal correctionnel de Mulhouse, du 5 octobre 1859.

Mais si ce premier point ne saurait faire difficulté, nous nous hâtons d'ajouter qu'à notre sens, le service commandé ne peut être considéré comme élément intégrant de la fonction. Le service commandé a certainement son utilité, mais simple mesure d'ordre, il ne saurait servir de critérium dans la question qui nous occupe. Pour défendre la frontière contre les incursions de la fraude, il faut une organisation des plus complètes en vue d'une action commune et efficace; il faut une armée dans la main de son chef; le service commandé pare à cette nécessité et, ainsi envisagé, il nous apparaît comme le meilleur moyen d'employer utilement les forces douanières.

Grâce à lui, l'issue de cette guerre perpétuelle que le douanier doit faire à la fraude sera moins douteuse, le douanier, sous l'habile direction de ses chefs, au moyen de marches, de rebats, de patrouilles, etc., assurera une répression presque « automatique » de la fraude, mais il ne faut pas, pour cela, perdre de vue que l'« automatisme » seconcilie mal avec un délit dont le caractère principal est l'instantanéité: à un délit instantané doit correspondre une surveillance de même nature.

Ce n'est pas davantage en vertu du service commandé que le douanier doit obéir à ses chefs et veiller à l'exécution des lois dont il a la garde; ces devoirs, il les a contractés au jour de la prestation de serment; par le fait même de sa nomination, il

a reçu un mandat général de surveillance (1) qui ne prendra fin que par les causes normales de cessation de la fonction et n'a point besoin d'être corroboré journellement par un mandat spécial, donné sous forme d'ordre.

Il faut cependant reconnaître qu'en s'inspirant des principes posés par ses arrêts, la Cour de Cassation a jugé, conformément à la loi, les nombreux cas d'espèce qui lui ont été soumis. Si l'on tient cependant pour certain qu'un système, pour être satisfaisant, doit suffire dans toutes les hypothèses auxquelles il se rapporte, on ne peut admettre celui de la Cour suprême qui, appliqué à la lettre, ferait rentrer le douanier, en l'absence de tout service commandé, dans la catégorie des citoyens ordinaires, le rendant, comme eux, inhabile à constater la fraude et lui faisant perdre, le cas échéant, le bénéfice de la protection spéciale dont le couvre la loi.

Quand un système engendre de pareilles conséquences, il doit être condamné : pour nous, l'exercice des fonctions s'établit par le seul port de la Commission : est en fonctions tout douanier qui, porteur de ce titre, accomplit un acte de la fonction. Dans cette conception, le douanier au repos peut

(1) Ce mandat est formel : aux termes de sa Commission, le douanier doit en effet « veiller à la conservation des droits de « douane et autres, qui ont été ou pourraient être réunis à « ladite Administration, ainsi qu'au maintien des prohibitions « légalement établies. »

arrêter, en cette même qualité, le fraudeur qu'il rencontre sur sa route, acte qui, logiquement, lui est interdit dans le système que nous combattons.

Reste la question du port de l'uniforme. L'uniforme établit-il l'exercice de la fonction ? La question a été tranchée depuis longtemps dans le sens de la négative. L'uniforme officiel, imposé aux agents par un arrêté du 7 frimaire an X, n'a jamais été rendu obligatoire (1) dans l'exercice des fonctions; il constitue, comme le service commandé, une simple présomption en faveur de celui qui en est revêtu.

En l'absence de textes précis, nous devons donc conclure que le douanier peut, sous certaines conditions, exercer en tout temps les fonctions qu'il tient de la loi : jouit-il du même droit partout ? En un mot, l'exercice de la fonction, illimité dans le temps, est-il également illimité dans l'espace ?

Ici des textes clairs et précis nous répondent et nous indiquent qu'échappant au principe déposé par le législateur dans l'art. 1^{er} de notre Code civil, les lois douanières ne sont pas exécutoires dans toute l'étendue du territoire. « Les lois et règle-

(1) La Ferme générale de l'ancien régime prétendait même que l'uniforme du douanier, en éveillant l'attention du fraudeur, pouvait nuire au bon fonctionnement du service et n'en imposa jamais le port. Aujourd'hui encore, certains agents, dits ambulants, sont autorisés à effectuer leur service en tenue civile et le nombre des saisies qu'ils opèrent est bien supérieur à celui qu'effectuent généralement leurs collègues.

« ments sur le transport et la circulation des denrées
« et marchandises sont exécutés dans les deux myria-
« mètres des frontières de terre » et « dans le myria-
« mètre des côtes ou des rives des fleuves, rivières
« et canaux affluant à la mer ». (Loi du 8 floréal
an XI, art. 84 et 85.) La loi n'étant exécutoire que
dans un certain territoire, appelé convention-
nellement rayon, il en faut bien conclure que celui
qui est chargé d'en surveiller l'exécution ne pourra
exercer la fonction qui lui est conférée que dans
ces limites mêmes. Mais cette délimitation, spéciale
aux lois de Douane, laisse intact le droit des agents
de surveiller en dedans comme en dehors du rayon
l'exécution des autres lois dont ils ont la charge.
L'acte principal de la fonction, l'acte douanier, est
subordonné, comme la loi dont il procède, à cer-
taines conditions de lieu; l'acte accessoire, de con-
cours aux autres services publics, conformément
aux lois fiscales qui le régissent, peut, au contraire,
être accompli sans condition de temps ni de lieu.
Que penser de la limitation apportée par le texte de
floréal au grand principe de notre Code civil? On
ne peut évidemment songer à rendre applicable à
toutes les parties du territoire les lois de Douane.
Leur mise en vigueur exposerait le redevable au
retour de ces multiples vexations dont l'ancien régime
nous a transmis le souvenir, entraverait, par l'exer-
cice qu'elle suppose, le développement du commerce
et de l'industrie et, au point de vue budgétaire,
nécessiterait, pour l'entretien d'une nouvelle armée

de fonctionnaires, des dépenses exagérées. Néanmoins, il est permis de se demander si un système qui aboutit à diviser les citoyens en deux catégories, en imposant aux uns, à raison de leur seul domicile, des obligations auxquelles il soustrait les autres, est logique et juste. Logiquement, il nous semble que le délit douanier, étant un délit instantané, devrait être constaté au moment même où il s'accomplit; qu'en d'autres termes, le service chargé de la surveillance dût faire obstacle à la contrebande, au moment même où elle pénètre en France, et que l'action du service se trouvât ainsi réduite à la surveillance du point frontière, de la ligne séparative de deux pays. Logique, ce système serait juste; il soustrairait les habitants de la zone frontière aux lois et règlements constituant la police du rayon, lois qui, non seulement leur créent une situation défavorable, mais les poussent même à l'immoralité, en faisant naître chez eux, avec l'idée de se soustraire aux charges qui les grèvent, l'espoir de réaliser, par la fraude, des profits illégitimes.

Ces arguments ont certainement leur valeur, mais une valeur théorique, et, en matière fiscale, la théorie et la pratique ne vont pas toujours de pair. Nous estimons que ce qu'il faut considérer en cette matière, c'est surtout le but à atteindre, encore que, pour y arriver, il faille froisser le grand principe de l'égalité devant l'impôt. Au cas particulier, il faut empêcher, à tout prix, la fraude de pénétrer en France; or, l'action de franchir la ligne fictive qui

sépare deux pays est trop rapide et trop fugitive pour être constatée au moment même où elle s'accomplit. Une seule ligne peut être facilement franchie à l'aide d'un espionnage permettant de découvrir les lacunes du service, tandis que, comme le fait observer Duverger, « si, après ce premier pas
« du fraudeur sur le territoire qu'il viole et où il
« n'a plus la complète liberté de ses mouvements,
« il craint de rencontrer de nouveaux obstacles,
« c'est-à-dire une seconde ligne, son anxiété s'aug-
« mente, sa marche se ralentit et son incertitude
« sur la meilleure direction à suivre lui en fait sou-
« vent choisir une fatale ». Pour obtenir un résultat satisfaisant en se conformant aux données de la théorie pure, il faudrait recourir à un système d'organisation qui permît de tenir perpétuellement en surveillance, le long de l'extrême frontière, un cordon d'agents formant une véritable barrière humaine. Or, sans compter avec les difficultés matérielles d'établissement, un pareil système occasionnerait des dépenses budgétaires hors de proportion avec les intérêts à sauvegarder.

C'est pour parer à de semblables difficultés qu'a été organisée la police du rayon, système de défense contre la fraude dont on trouve déjà le germe dans une ordonnance rendue par François I^{er}, le 6 avril 1518, pour mettre fin aux pratiques dolosives auxquelles donnaient lieu la Traite d'Anjou et le « Trépas de la Loire ». Reproduit dans l'ordonnance de 1687, ce système fut adopté

par divers fermiers généraux et passa de là naturellement dans le Code des Douanes de 1791. Sage-ment combinées, ces mesures sont en raison du degré de danger qui se peut déduire soit de la nature des marchandises, soit de la zone où elles se trouvent. Ainsi les obligations des navires sont moindres dans les deux myriamètres en mer que dans les rades, ports ou rivières où le rapprochement et le facile accès du littoral sont favorables à la fraude. Ainsi, sur les frontières de terre, la fraude se présume dans le rayon des Douanes ; les attributions du service sont plus étendues dans les deux kilomètres contigus à l'étranger que dans le reste du rayon ; les marchandises prohibées ou frappées de fortes taxes à l'entrée sont, en deçà même des deux kilomètres, sujettes à des justifications et des recherches dont les autres sont exemptes. Pour donner une idée concrète de ce rayon, nous dirons qu'il peut être comparé à un immense filet dont les mailles, serrées à la frontière, iraient en s'élargissant au fur et à mesure que l'on s'en éloigne.

(1) Un des moyens les plus courants de prévenir la fraude était alors d'imposer aux marchandises l'itinéraire à suivre ; à ce sujet, on lit, dans une ordonnance du 10 juillet 1540 : « Il est défendu « de passer ni or, ni argent, ni autres marchandises par des « chemins obliques et détournés, tant par eau que par terre, et « ordonnons que ces chemins seront rompus de manière qu'on « ne puisse y passer ni faire la fraude ». De nos jours encore, les marchandises étrangères doivent, sous peine d'amende, pénétrer en France par certains chemins désignés ou tolérés comme chemins directs.

L'organisation de la surveillance varie d'ailleurs avec la frontière. Le littoral, où la fraude est en général moins active, n'est gardé que par une seule ligne de postes situés à des distances variables, suivant la situation plus ou moins découverte du terrain. Sur les points plus particulièrement exposés aux coups de main, les services des côtes sont soutenus par des brigades ambulantes chargées d'un service spécial d'investigations. Enfin, un service d'embarcations évolue dans les deux myriamètres des côtes pour surveiller, explorer et protéger les côtes tout en éclairant le service de terre. La profondeur du rayon maritime est de un myriamètre.

Les frontières de terre, plus menacées, sont doublement protégées : à l'extrême frontière, une première ligne, établie au moyen de postes communiquant entre eux ; à la limite intérieure du rayon, une seconde ligne fermant le rayon légal. Ces deux lignes sont reliées par un service de brigades ambulantes qui, par la variété de leur service, accompli généralement en tenue civile, et leur activité continue, inquiètent et déconcertent, plus que toute autre chose, le contrebandier qui ne peut jamais combiner sa marche de manière à être sûr de leur échapper. La profondeur du rayon des frontières de terre est de deux myriamètres.

Est-ce à dire que le territoire douanier doit être considéré comme un vaste camp retranché, séparé du reste du territoire par une véritable muraille de Chine, que le douanier ne peut jamais franchir ?

Non, en ce qui concerne tout au moins les « limites » intérieures du rayon. La ligne séparative est une ligne idéale, dont les points de jonction ne sont même pas indiqués et dont le tracé peut, par un simple décret, se trouver modifié. Variables, ces limites ne sont pas inviolables pour le douanier en faveur duquel la loi établit une sage présomption. Est réputé territoire douanier, tout endroit où est trouvé un délinquant qui s'est rendu coupable, dans le rayon, d'un délit douanier, et n'a pas été perdu de vue par l'agent. Utile en tout temps, ce principe l'est surtout à l'heure actuelle où le développement rapide des engins de locomotion permettrait au fraudeur audacieux de gagner trop rapidement le territoire neutre.

Nous avons parlé des « limites intérieures du « rayon », il nous semble inutile d'ajouter qu'en aucun cas, le douanier ne peut passer à l'étranger, franchir la ligne frontière dans l'exercice de ses fonctions. Les principes du Droit international s'y opposent tout autant que les règles de la plus élémentaire prudence commandent au douanier de ne pas s'exposer, sur un terrain qu'il connaît mal, aux représailles possibles de ses adversaires journaliers.

DEUXIÈME SECTION

Étude des droits et prérogatives destinés à
assurer le libre exercice de la fonction.

CHAPITRE I^{er}.

Droits et Prérogatives. — Leur Justification.

Avant d'étudier l'ensemble des garanties accordées au douanier, une remarque générale s'impose : la plupart de ces garanties ne se trouvent inscrites dans aucune loi et, au point de vue juridique, sont donc parfaitement contestables. Néanmoins, la doctrine est ici d'accord avec la jurisprudence pour proclamer que leur reconnaissance constitue une nécessité sociale et que le législateur n'a pu, par un silence inexplicable, vouloir empêcher le fonctionnement d'un mécanisme qu'il eût ainsi privé de ses

organes essentiels. A quoi bon, en effet, charger le douanier « de s'opposer aux importations et exportations frauduleuses » si, pour atteindre ce but, on lui refuse d'employer les moyens indispensables : droit de visite à corps, à domicile, droit de passage dans les propriétés privées, etc., etc.

Le silence du législateur nous apparaît d'ailleurs non comme le résultat d'une inadvertance, mais bien plutôt comme la conséquence logique du principe posé dans l'article 14 de la loi des 6-22 août 1791. Ce texte venant frapper, d'une amende fort élevée, toute personne qui troublera, d'une manière quelconque, positivement ou négativement, le douanier dans l'exercice de ses fonctions, nous semble infiniment préférable à toute énumération qui, de nature limitative, eût pu prêter à des discussions nuisibles à la prompte répression d'une contrebande qui, en 1791, inondait nos frontières.

La loi accorde donc au douanier, soit expressément, soit tacitement, certains droits, certaines prérogatives, considérés, à bon droit, comme indispensables à l'exercice de la fonction. Cette distinction bipartite eût pu nous servir de fil conducteur dans l'exposé que nous avons à en faire : nous avons préféré les étudier dans l'ordre quasi-naturel où elles doivent se présenter. Chargé de surveiller la frontière, de la garder, le douanier doit être non seulement protégé contre les attaques possibles des fraudeurs (droit de port d'armes), mais autorisé également à parcourir en tous sens le territoire douanier

(droit de circulation ou de passage à travers les propriétés privées), à rechercher partout et toujours (droit de visite à corps, à domicile) la fraude qu'il a pour mission de combattre, à constater enfin par un acte présentant toutes les garanties nécessaires pour l'application de la loi, les contraventions qu'il relèvera à la charge des délinquants (droit de verbaliser).

CHAPITRE II

Droit de port d'armes.

Ce droit se trouve inscrit dans l'article 15, titre XIII de la loi du 22 août 1791, aux termes duquel « Les préposés de la Régie auront, pour l'exercice « de leurs fonctions, le port d'armes à feu et « autres ». Comme la plupart des textes déjà cités, celui-ci n'est que la reproduction d'un article de l'ordonnance de 1681, dans lequel Colbert autorisait tous les agents des Fermes, ayant serment en justice, à porter l'épée et autres armes de guerre. Tous les agents des Fermiers étaient autorisés à arrêter et à constituer prisonniers les voituriers, messagers, artisans et défense était faite aux procureurs du roi d'intenter aucune poursuite contre les employés coupables d'avoir tué un fraudeur en état de résistance. L'exercice de ce droit donna même naissance à des abus, la Cour des Aides fut saisie, à plusieurs reprises, de plaintes, mais la constatation de ces excès ne fit pas abroger la disposition ci-dessus.

Assurément, le texte de l'ordonnance de 1681 était trop large, car, autant il importe de ne pas assurer à la fraude, en multipliant par trop les précautions, un brevet d'impunité, autant il est nécessaire de prévenir, par une sage réglementation, les conséquences terribles que peut entraîner l'exercice d'un droit aussi meurtrier. Il faut donc décider, en principe, que le douanier, comme un simple particulier, ne peut faire usage de ses armes contre les personnes que dans l'état de légitime défense de soi-même ou d'autrui et qu'il ne saurait avoir plus de droits qu'un gendarme auquel la loi de germinal an VI interdit de tirer sur un prévenu qu'il conduit.

Cependant, comme sans l'emploi de la force, la loi et la justice resteraient désarmées et que, suivant la spirituelle boutade d'un ancien Directeur général des Douanes, M. Ferrier, « ce n'est appa-
« remment pas pour faire la haie, comme à la pro-
« cession, et voir paisiblement passer les fraudeurs
« que le roi paie des préposés et que la loi les
« arme », il faut bien admettre que, dans certaines hypothèses, le douanier peut faire usage de ses armes pour faire respecter son autorité méconnue et assurer, en d'autres termes, la légitime défense des intérêts dont il a la garde. Aussi, dans cet ordre d'idées, lui reconnaitrons-nous le droit d'user de violences à l'égard du contrebandier dans les limites posées par l'article 186 du Code pénal et, aux termes mêmes des règlements administratifs, celui

d'employer la force des armes contre les chiens employés à la fraude, les bandes à cheval et les incursions en voiture. Voici, d'ailleurs, comment, en cette délicate matière, l'Administration concilie heureusement le respect dû aux lois et les règles de la plus sage prudence. Aux termes des règlements, un premier agent, posté à la frontière extrême, adresse à tout conducteur venant de l'étranger une, deux et même trois sommations qui, non suivies d'effet, autorisent un deuxième agent, posté à environ quarante mètres en arrière, à abattre d'un coup de feu le cheval du conducteur récalcitrant, qui n'a pas profité de cette distance pour arrêter son véhicule.

En mer, les matelots des Douanes, chargés de la surveillance dans les deux myriamètres des côtes, doivent observer des règles analogues à celles que le Droit International public impose aux navires belligérants et dans le détail desquelles nous n'entrerons pas : leurs prescriptions étant depuis longtemps tombées en désuétude.

Quel est maintenant le fondement de ces divers droits ! Tout d'abord, l'article 15 de la loi du 22 août 1791, susvisé, une décision administrative du 15 mai 1820, une décision ministérielle du 23 août 1884, puis plus particulièrement, à notre sens, l'article 453 du Code pénal, qui, en punissant de certaines peines ceux qui ont tué « sans nécessité » certains animaux domestiques, semble reconnaître *a contrario* l'existence d'un droit de nécessité que

la répression de la fraude et la police de la frontière suffiraient à justifier.

L'étude du droit de port d'armes soulève celle de la responsabilité de l'agent qui, dans l'exercice de ses fonctions, tue ou blesse le fraudeur qui l'attaque. Cette question a donné naissance à deux interprétations basées sur les articles 327 et 328 du Code pénal.

Les partisans de l'article 327 déclarent que le douanier échappe à toute responsabilité par ce seul motif qu'en se défendant contre un contrebandier, il ne fait qu'obéir à la loi dont il a la garde et aux ordres de l'autorité légitime, représentée par ses chefs. L'ordre de la loi n'est pas exprès, formel, mais la mission de faire exécuter une loi implique le droit de faire tout ce qui est nécessaire pour qu'elle soit respectée. Le commandement de l'autorité légitime est, au contraire, précis, déterminé : c'est la consigne reçue et dont le douanier ne peut s'écarter pour quelque motif que ce soit.

Avec les partisans de l'article 328, nous pensons que ce système est inacceptable et, pour reprendre un exemple classique, si l'article 327 peut excuser le bourreau qui procède à une exécution capitale, le soldat qui tue un émeutier, il ne saurait, au mépris du principe fondamental de la stricte interprétation, excuser un agent qu'aucune disposition du Code des Douanes n'autorise expressément à recourir à la force des armes pour assurer la répression de la fraude. L'ordre de la loi n'existant pas, le comman-

dement de l'autorité légitime disparaît avec lui, car concevrait-on une autorité qui pût ordonner de faire ce que la loi défend.

C'est donc seulement en vertu de l'article 328 que le douanier pourra, le cas échéant, se trouver excusé du meurtre qu'il aura commis, étant en état de légitime défense: cette solution nous semble seule logique, car, n'ayant reconnu ailleurs au douanier que le droit de légitime défense, il nous semble naturel et nécessaire de ne lui permettre d'invoquer que l'excuse dérivée de ce droit.

CHAPITRE III

Droit de passage à travers les propriétés privées.

La surveillance des Douanes serait illusoire si l'agent chargé de l'effectuer ne pouvait circuler librement dans tout le rayon douanier et traverser, à cet effet, les propriétés privées situées à la frontière maritime ou terrestre.

La loi n'a cependant nulle part consacré semblable prérogative : un seul texte, écho d'anciennes ordonnances de 1415 et 1669, frappe d'une servitude légale de marchepied, la berge des rivières et la rive gauche des fleuves.

Mais il s'agit là d'une servitude établie au profit de la batellerie, peu utile à la Douane et dont la jouissance est indistinctement reconnue à tous les citoyens. Au point de vue juridique, il faut donc reconnaître que, pour obtenir une voie de circulation continue et praticable, l'Administration devrait recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette procédure aurait, au double point de vue budgétaire et administratif, des conséquences funestes, et de bonne heure, la doctrine, se basant sur l'esprit général des lois de Douane, a reconnu à l'Administration la jouissance d'un droit qui, indépendamment des intérêts fiscaux, garantit des intérêts nationaux de tout premier ordre : par lui, la défense du territoire est assurée, la santé publique protégée, les navigateurs souvent arrachés au danger qui les menace. Il s'agit d'ailleurs d'un droit à l'égard duquel le législateur s'est montré souvent moins parcimonieux : témoin cette disposition du Code rural, autorisant le propriétaire d'un essaim d'abeilles à pourchasser les fugitives sur le terrain d'autrui pour les ramener à leur ruche (1).

Si la nécessité sociale justifie ce droit (2), elle en détermine aussi l'étendue. Ce droit de passage n'est pas une servitude (3), il se présume et confère à son titulaire, avec le droit de circuler librement dans toute l'étendue de la zone douanière et même au delà en cas de poursuite à vue, celui d'en explorer les divers points et même de l'occuper tem-

(1) Loi du 4 avril 1889 sur le Code rural. Titre VI, section II, article 9.

(2) Cette justification du droit de passage a été consacrée d'une manière positive par un arrêt de la Cour de Cassation du 20 juin 1860, qui a posé en principe que le droit de circulation résulte pour les préposés de l'accomplissement même de leurs devoirs et de l'esprit général de la législation, notamment des lois du 22 août 1791, 4 germinal an II, 21 avril 1818.

(3) Conseil d'État, 24 janvier 1849.

porairement, en y établissant des embuscades (1). Au cas où des dommages viennent à être causés (récoltes endommagées, animaux blessés), la seule autorité compétente pour les arbitrer et ordonner, au besoin, la réparation du préjudice, est l'autorité administrative : le Conseil d'État. Le Conseil de Préfecture ne saurait être compétent : il ne s'agit pas là d'une contravention de voirie, mais d'une action qui intéresse spécialement l'Administration des Douanes, régie par des règlements que les Conseils de Préfecture n'ont pas pour mission d'appliquer.

Des dispositions spéciales, des lois postérieures au Code civil sont venues consacrer l'existence du droit qui nous occupe et peuvent en être considérées comme des corollaires. L'article 62 de l'ordonnance du 15 novembre 1846 permet aux agents des Douanes de passer sur les voies ferrées pour l'exécution de leur service ; le fermier d'un passage d'eau ne peut, aux termes de son contrat, exiger aucune rétribution des employés des Douanes et doit les passer, sans délai, de jour comme de nuit. Enfin, les règlements militaires stipulent, qu'en tout temps, les douaniers en uniforme et munis de leur Commission, pourront circuler sur les remparts et aux abords des places fortes (2).

Comme tous les droits dont la nécessité sociale

(1) Jugement du tribunal civil de Saint-Julien du 25 avril 1899.

(2) Décision ministérielle du 27 juin 1846.

est le seul fondement, l'exercice du droit de passage est garanti, à l'égard du propriétaire qui refuse de laisser passer librement le douanier sur ses terres, par la procédure d'opposition aux fonctions. Il faut même décider que cette contravention étant une contravention de Douane, existe en dehors de toute intention coupable et c'est en vain que le prévenu soutiendrait, le cas échéant, qu'il n'entendait que protester contre des agissements auxquels il croyait de bonne foi utile de s'opposer, en tant que propriétaire du terrain.

CHAPITRE IV

Le droit de visite à corps.

Il ne suffit pas d'autoriser l'agent à circuler librement dans tout le rayon pour y surveiller la fraude ; il faut encore lui donner le moyen de la découvrir : c'est à cette nécessité que répond la visite à corps.

« La pensée des visites à corps révolte, écrit Duvergier, et ce sentiment s'accroît aux récits exagérés, « sinon inexacts, de l'usage que la Douane fait de ce « droit ». Si l'on veut bien cependant se rendre compte du nombre infini d'individus qui traversent la frontière et de la quantité de marchandises qu'ils pourraient journellement introduire sous leurs vêtements, on est obligé de considérer la visite à corps comme une conséquence nécessaire du devoir que la loi impose au douanier de s'assurer qu'aucune marchandise ne pénètre subrepticement, au mépris de la prohibition qui la frappe : aussi l'usage des visites remonte-t-il à l'existence même des Douanes (1).

(1) Plutarque, dans son opuscule sur « la Curiosité », se plaint déjà de la curiosité professionnelle du douanier et, plus tard,

Au besoin, si ce droit n'est écrit nulle part, on pourrait néanmoins en trouver la consécration dans les lois de Finances qui allouent un fonds spécial pour la rémunération des femmes préposées à la visite des personnes du sexe féminin. Ces femmes n'ont qu'une mission : visiter à corps les voyageuses pénétrant en France, or, toute fonction rétribuée par l'État emporte avec elle le droit de l'exercer.

L'exercice de ce droit est d'ailleurs soumis à certaines conditions : dans aucun cas, les visites à corps ne doivent être laissées à la discrétion des agents subalternes ; ceux-ci ne doivent y procéder que sur l'ordre de leurs chefs. C'est ensuite au bureau ou dans ses dépendances que les visites, en principe, doivent être effectuées, à moins qu'il n'y ait consentement des voyageurs à ce qu'elles soient faites ailleurs.

Cette double prescription serait de nature à porter un grave préjudice au Trésor si elle était strictement exécutée : elle obligerait le douanier, posté en un point isolé de la frontière, à abandonner momentanément son poste pour conduire à un bureau, souvent éloigné, un fraudeur qu'il soupçonne. Loin d'entraver la fraude, on la favoriserait ; car le contrebandier ne manquerait pas de susciter, en faisant arrêter au besoin un de ses complices,

Cicéron dira, dans son « *De lege agraria contra Rullum* », « n'est-il pas injuste, n'est-il pas intolérable que les douaniers fouillent non seulement les princes étrangers et les étrangers eux-mêmes, mais aussi les généraux romains ».

une absence dont il pourrait tirer le plus grand profit.

La Cour de Cassation, appelée à se prononcer à diverses reprises, a toujours jugé (1) que, dans cette hypothèse, les agents des Douanes peuvent invoquer les dispositions du droit commun qui, en cas de flagrant délit, autorisent la recherche du corps du délit et des pièces à conviction sur la personne de celui que des indices matériels ou autres signalent comme l'auteur du délit. La preuve du flagrant délit ne doit même pas précéder ces perquisitions : il suffit d'indices graves qu'un délit se commet actuellement, pour qu'il soit réputé flagrant. De cette théorie, il faut conclure que les indices graves suffisent au douanier pour lui permettre de procéder à la visite à corps, sans l'ordre de ses chefs directs et en dehors du bureau compétent. Mais, quand y aura-t-il « indices graves » ?

C'est là une question d'appréciation : l'indice grave permettra de soumettre à la visite à corps les personnes connues pour faire, sans motif plausible, de fréquentes allées et venues de France à l'étranger et, vice versa, celles désignées par la notoriété publique comme se livrant à la fraude, ou encore et surtout celles qui seront rencontrées entrant en France par des routes non désignées ou non tolérées comme « chemins directs », etc.

(1) Cass., 2 janvier 1856. Sirey (56, 1, 133). Dans le même sens, jugement du tribunal correctionnel de Charleville du 7 juin 1905.

⁂ Ajoutons qu'en aucun cas, une visite à corps infructueuse ne peut entraîner le paiement d'une indemnité semblable à celle versée au propriétaire d'une maison chez qui une visite domiciliaire n'a amené aucun résultat.

CHAPITRE V

Des Visites domiciliaires.

Les agents des Douanes n'ont pas besoin de jugement pour procéder aux visites domiciliaires et aux saisies : le besoin d'assurer la répression le veut ainsi ; ils n'ont qu'à se conformer aux dispositions des lois spéciales à leur administration. Ici, en effet, nous nous trouvons en présence de textes qui ont pris soin de déterminer l'étendue du droit ainsi conféré aux douaniers : cette étendue varie avec le caractère de flagrance du délit.

Hypothèse du délit non flagrant.

Il en est ainsi lorsque les agents soupçonnent l'existence de dépôts frauduleux dans une maison. La recherche de ces dépôts peut être faite par tous les moyens légaux et, notamment, par une visite conforme aux règles tracées par l'art. 39, titre XIII de la loi du 22 août 1791 (1). Dans ces visites,

(1) « Les préposés de la régie pourront faire leurs recherches dans les maisons où les entrepôts sont formés, en se faisant assister d'un officier municipal du lieu. Ces visites, dans aucun cas, ne pourront être faites pendant la nuit ».

l'agent des Douanes doit toujours se faire accompagner d'un officier municipal dont la présence est requise pour garantir la liberté individuelle des citoyens et assurer l'inviolabilité de leur domicile. Comme cette visite présente un caractère éminemment vexatoire, son exercice est entouré de certaines précautions : elle ne peut avoir lieu de nuit, n'est autorisée que dans l'intérieur du rayon, ne peut servir qu'à la recherche des marchandises prohibées ou taxées à plus de 25 francs les 100 kilogrammes ; encore, dans cette dernière hypothèse, est-elle restreinte aux agglomérations dont la population n'atteint pas 2.000 habitants. Cette distinction, basée sur l'unique chiffre de la population, est absolument injustifiable ; mais, quoi qu'il en soit, elle résulte nettement du rapprochement des articles 36 du titre XIII de la loi de 1791 et 39 de la loi du 28 avril 1816.

Hypothèse du flagrant délit.

Il y a flagrant délit lorsque le douanier constate directement une importation frauduleuse ou rencontre encore, circulant dans le rayon, une marchandise non munie de titres d'expédition réguliers. Dans cette hypothèse, l'agent peut poursuivre sans interruption le coupable, en dedans comme en dehors du rayon (1). A la poursuite de la fraude,

(1) Mais pour que la saisie effectuée soit valable, il faut, hors du rayon, que la saisie porte exclusivement sur des objets prohibés ou assimilés — et dans l'intérieur du rayon sur des marchandises

les agents ne commettent aucune violation de domicile (1) en s'introduisant, sans l'assistance d'un officier municipal, dans une maison où ils ont vu pénétrer le fraudeur. Il y a plus et cette visite, du moment où l'occupant ne fait aucune opposition à l'entrée des agents (2), peut même être effectuée de jour comme de nuit. Plusieurs conditions toutefois sont requises: l'agent doit avoir poursuivi les objets de fraude, sans interruption, depuis la ligne frontière ou depuis un certain point situé dans l'intérieur du rayon, suivant qu'il s'agit de marchandises taxées à 25 francs au moins les 100 kilogrammes; il doit les avoir vu introduire dans une maison.

Appliquer ces conditions à la lettre serait vouloir assurer une prime à la fraude qui parviendrait à se soustraire aux regards des employés, ne fût-ce que quelques instants. Aussi la jurisprudence voulant, autant que le droit le permet, faciliter les recherches, a-t-elle, dès longtemps, interprété les textes de manière qu'ils puissent recevoir une exécution conforme à la raison et à l'esprit de la loi. Elle a ainsi décidé qu'il suffit que les employés s'occupent uniquement et exclusivement de la poursuite de la fraude, sans se livrer à aucune autre opération, de

taxées à moins de 25 francs par 100 kilogrammes, sur des marchandises prohibées localement ou taxées à 25 francs et plus les 100 kilogrammes, enfin sur des marchandises soumises à des taxes intérieures.

(1) Loi du 22 août 1791, titre XIII, article 36.

(2) Cass., 15 juillet 1824. P. chr. D. A. 11,429. — 13 novembre 1839. Bulletin, cassation criminelle, n° 119. S. 40, 1, 943.

telle sorte que si, tout en s'occupant de l'objet de leur recherche, ils l'ont momentanément perdu de vue, la saisie qu'ils en font n'en est pas moins conforme à la loi. De même, il a été jugé qu'il y a présomption d'identité (1) entre les marchandises qu'on trouve dans une maison et celles qu'on y a vu introduire, à moins qu'on ne représente immédiatement une expédition de Douane justifiant l'existence de la marchandise dans le rayon.

Enfin, comme il ne faut pas, pour un simple droit d'octroi, exposer les citoyens à voir, chaque jour, leur domicile envahi par des employés animés généralement d'un zèle qui les pourrait porter à franchir les limites, la loi accorde au citoyen, au domicile duquel les recherches n'ont pas abouti, une indemnité de 24 francs (2) et le droit de réclamer, s'il y a lieu, de plus grands dommages et intérêts (3).

(1) Cass., 12 août 1833.— Bulletin, cassation criminelle, n° 313. P. chr.

(2) Cette indemnité n'est pas due si la visite a eu pour objet la recherche de dépôts de sel dans le rayon où s'exerce la surveillance du service pour le recouvrement de la taxe intérieure.

(3) Sauf en matière de sels.

CHAPITRE VI

Obligations des agents des Douanes en matière de procédure.

Pour pouvoir faire infliger aux délinquants les peines édictées par les lois, le douanier doit remettre au juge un acte de nature à donner au magistrat tout renseignement utile. Cet acte, c'est le procès-verbal. Jusqu'en 1897, et suivant le brocard de Merlin, « pas de procès-verbal, pas d'action », cette pièce était indispensable pour exercer les poursuites. La loi du 29 mars 1897 a supprimé cette condition et, faisant revivre un principe de l'ancien droit (Ordonnance de 1687, titre XII, article 8), décidé qu'à l'avenir, l'infraction douanière pourrait être prouvée par toute voie de droit.

Toutefois, les procès-verbaux ne pouvant être attaqués que par la voie de l'inscription de faux, constituent un moyen facile d'éviter les contestations en justice et resteront ainsi le mode de preuve normal des contraventions. Servant de base à l'action de la Douane, le procès-verbal doit, à peine

de nullité, satisfaire aux règles déposées dans les articles 1^{er} et suivants du titre IV de la loi du 9 floréal an VII. Rédigé toujours par deux préposés, il doit énoncer la date et la cause de la saisie, la déclaration qui en a été faite au prévenu, les noms, qualités et demeures des saisissants, etc., etc.

Rédigé, le procès-verbal est affirmé (1), puis enregistré : il présente alors, aux yeux de la loi, toutes les garanties désirables et sera cru en justice jusqu'à inscription de faux. Ici cependant, une particularité importante se note : les procès-verbaux ainsi dressés ne font foi que des faits matériels qui y sont relatés (2) : les agents des Douanes apportent à la justice leur témoignage et non leur appréciation. Il a été ainsi jugé que si foi pleine et entière pouvait être ajoutée aux déclarations des préposés indiquant, dans un procès-verbal, le nombre des fraudeurs qu'ils n'ont pu arrêter (3), il n'en était pas de même, dans une prise maritime, des indications relatives à la direction du vent (4), à l'état de la mer au moment même de la constatation de l'infraction.

(1) L'obligation de l'affirmation existe encore, qu'il s'agisse d'une contravention sans saisie, comme l'opposition aux fonctions.

(2) Une disposition semblable est inscrite dans l'article 176 du Code Forestier et dans l'article 53 de la loi du 15 avril 1829, sur la pêche fluviale.

(3) Cass., 16 juin 1827. — Bulletin, cassation criminelle, n° 150.

(4) Cass., 28 janvier 1851; S. 51, 1, 95.

Pourquoi donc la loi exige-t-elle que le procès-verbal soit toujours rédigé par deux préposés et n'accorde-t-elle crédit qu'aux faits matériels qui y sont rapportés? La raison en est double : la loi de l'an VII ne fait que reproduire sur ce point les dispositions du bail de Forceville qui voyait, dans cette formalité, une garantie nécessaire contre les agents des Fermes dont l'honnêteté était souvent douteuse : en outre, les amendes de Douane frappent exclusivement le fait matériel de l'infraction, abstraction faite du nombre de personnes qui y ont participé : ce fait matériel réclamait seul dès lors une protection spéciale.

Le bénéfice d'authenticité n'est pas d'ailleurs spécial aux procès-verbaux de saisie : le douanier le conserve encore à l'égard de certains certificats que ses fonctions l'appellent à délivrer : certificats d'escorte des marchandises passant à l'étranger, certificats d'embarquement ou de débarquement, vérification ou dénombrement des colis, etc., etc.

Notons cependant que le douanier n'est cru, jusqu'à inscription de faux, qu'en matière de Douane proprement dite : lorsqu'il agit pour le compte des autres Administrations, il n'est cru que comme les employés qu'il remplace.

Autorisés à verbaliser, les préposés des Douanes peuvent encore faire, « pour raison de Droits de Douane, tous exploits et autres actes de justice que les huissiers ont accoutumé de faire » (1). Soumis

(1) Loi du 22 août 1791, article 18, titre XIII.

comme les huissiers aux dispositions du Code de procédure civile, le douanier jouit, néanmoins, de certaines immunités : l'exploit ne sera pas établi sur timbre, le cachet du bureau de Douane où les marchandises sont déposées remplacera celui de l'huissier, les préposés ne seront pas forcés de laisser copie de leur exploit sous enveloppe, la désignation de leurs noms et prénoms n'est pas obligatoire et leur ministère est gratuit.

Mais ce droit se trouve d'autre part assez limité : comme l'huissier qui ne peut exercer que dans son canton, le douanier ne peut exercer que dans le rayon des Douanes. Si le redevable n'est pas domicilié dans une localité soumise à l'action de la Douane, l'exploit est remis au Procureur de la République, chargé de la signification. Cette signification ne pouvant enfin avoir lieu que pour « raison de Droits de Douane », le ministère de l'huissier est obligatoire toutes les fois qu'il s'agit d'une affaire qui, intéressant l'Administration, ne touche pas directement à la perception des droits. En ce sens, les préposés ne pourraient signifier à un capitaine de navire l'assignation, lancée contre lui, d'avoir à réparer les avaries causées à une embarcation des Douanes (1). Enfin, en cas d'absence du prévenu, la signification n'est pas faite au maire de son domicile, mais à celui de la commune dans laquelle est situé le bureau de dépôt des marchandises.

(1) Décision du 29 mai 1843.

Le douanier pourrait-il enfin procéder à des saisies-exécutions? Certains auteurs lui accordent ce droit, que d'autres lui refusent. Considérant que l'article 18 de la loi du 22 août 1791, siège de la matière qui nous occupe, n'a fait que reproduire l'article 569 du bail de Forceville qui refusait ce droit aux agents des Fermes, nous pensons que les douaniers ne sauraient valablement procéder à une saisie de l'espèce.

Ajoutons enfin que les agents des Douanes ont qualité pour procéder eux-mêmes à la vente des marchandises saisies et confisquées au profit de l'Administration, ainsi que la vente de celles sujettes à déperissement, dont la confiscation se trouve retardée par un incident de procédure.

L'exercice des divers droits que nous avons analysés jusqu'ici soulève le problème de la responsabilité civile du douanier: en cette matière, la loi des 6-22 août 1791 protège le douanier d'une façon toute particulière: « La régie des Douanes, dit l'article 17 titre XIII de la loi précitée, sera responsable du fait de ses préposés dans l'exercice et pour raison de leurs fonctions seulement, sauf son recours contre eux ou leurs cautions ».

La responsabilité de l'État se trouve ainsi substituée à celle du douanier; simple agent d'exécution, irréprochable lorsqu'il a ponctuellement exécuté sa consigne.

Mais cette responsabilité de l'État est strictement limitée aux actes de la fonction et les hypothèses

dans lesquelles elle naît sont dès lors faciles à déterminer. Ainsi, la Douane sera responsable des dommages-intérêts résultant de l'homicide involontaire ou de violences, injures, voies de fait commises par un agent, mais, à côté de cette responsabilité née de risques inhérents à la fonction, s'en trouve une autre résultant de véritables fautes commises par l'agent, prévue et quelquefois même arbitrée par les textes. Il en est ainsi en cas de saisie mal fondée (1), de visite domiciliaire infructueuse (2), de visite prolongée d'un navire ayant dégénéré en une véritable occupation et retardé le départ du dit bâtiment (3), dans le fait d'avoir détourné de leur route pour les conduire au bureau des Douanes, des conducteurs munis de titres réguliers (4).

Mais cette responsabilité est, nous l'avons dit, strictement limitée aux actes de la fonction : et c'est ainsi que l'Administration n'a pas été déclarée responsable d'un vol de marchandises, consignées à quai par la Douane, pour la garantie des droits dus (5), ni du délit de chasse commis par un agent en service (6), ce délit ayant été considéré, à juste

(1) Loi du 9 floréal an VII, article 16.

(2) Loi des 22 août 1791, titre XIII, art. 40, et 14 fructidor an III, art. 10.

(3) Loi du 17 juillet 1791, article 17.

(4) Loi du 22 août 1791, titre III, article 16.

(5) En ce sens, jugement du Tribunal de Céret du 12 juillet 1887 (Dalloz, Répertoire supplément. Douanes, n° 616). Arrêt de la Cour de Cassation du 26 août 1884. D. P. 85, 1, 72.

(6) Cass., 16 avril 1858. D. 58, 1, 295.

titre, comme n'offrant aucune relation avec les fonctions de l'employé coupable.

Indiquons en terminant quels sont les tribunaux chargés d'arbitrer, le cas échéant, le montant des dommages-intérêts accordés. Contrairement au droit commun, deux juridictions sont ici compétentes : le Conseil d'État et le juge de paix statueront tour à tour, suivant que l'action en responsabilité sera née de délits ou quasi-délits se rattachant ou non à la perception des droits de Douane (1).

(1) Ce principe a été très nettement posé par un arrêt du Tribunal des Conflits du 31 juillet 1875. « Les actions en dommages-intérêts intentées contre l'Administration des Douanes comme responsable du fait de ses préposés ne rentrent point dans la compétence des Tribunaux lorsqu'elles ne sont point accessoires à une contestation relative à l'impôt, mais qu'elles procèdent d'une autre cause ». Et en effet, l'article 10 de la loi du 14 fructidor an III donne compétence au juge de paix pour toutes les affaires relatives aux Douanes et de ce nombre sont les actions en responsabilité civile, mais en dehors de cette hypothèse, le Conseil d'État est seul compétent.

CHAPITRE VII

Le Statut personnel du douanier.

Il nous reste maintenant à signaler un ensemble de droits qui viennent modifier le statut personnel du douanier, en lui accordant toute une série d'immunités ou en le frappant au contraire d'un certain nombre d'incapacités. Certaines de ces prérogatives sont aujourd'hui tombées en désuétude ; elles n'en témoignent pas moins des difficultés que rencontre le législateur lorsqu'il entreprit de reporter aux frontières les Douanes intérieures de l'ancien régime et, à ce titre, mériteraient d'être signalées.

Protégé par une amende de 500 francs et les dispositions du droit commun contre les injures et les mauvais traitements (1), le douanier jouit, à l'égard des autorités civiles ou militaires (2), du droit de réquisition. Les communes sur le territoire desquelles un préposé aura été pillé ou maltraité, sont responsables du délit ou du crime ainsi que des dom-

(1) Loi du 22 août 1791, titre XIII, article 4.

(2) *Ibid.*, article 14.

mages-intérêts auquel il peut donner lieu. Responsable de la vie du douanier, la commune doit encore lui assurer le logement et, si ce logement ne peut être obtenu de gré à gré et par voie de convention avec les propriétaires, le douanier peut, par l'intermédiaire de ses chefs, requérir les maires ou les préfets de désigner les maisons et de prendre les mesures nécessaires pour que des habitations convenables soient mises à sa disposition (1). Si, enfin, le déplacement des lignes de Douane oblige le préposé à changer de résidence, celui-ci n'est tenu de payer le loyer des maisons occupées que jusqu'au moment où il les quitte (2).

Électeur et non éligible, le douanier est dispensé de faire partie du jury et généralement exempté du logement des troupes.

A ces immunités correspondent d'assez nombreuses incapacités dont le douanier se trouve frappé uniquement dans l'intérêt du service. Comme les côtes et frontières doivent être gardées continuellement, le préposé n'a pas droit au repos hebdomadaire; soucieuse de le soustraire aux fréquentations dangereuses, l'Administration lui interdit l'accès des cabarets: elle le frappe enfin de l'interdiction générale de faire le commerce soit par lui-même, soit par sa femme ou ses enfants. Quoique la loi du 3 mai 1844 ne les comprenne pas au nombre des citoyens auxquels le permis de chasse ne

(1) Loi du 5 novembre 1790, article 4.

(2) Arrêté du 9 prairial an VI, article 2.

peut être délivré, le douanier n'a pas le droit de chasser ni de pêcher; enfin, le célibataire ne peut contracter mariage sans l'autorisation de l'Administration qui la délivre après enquête.

Au point de vue pénal, l'agent est, comme tout fonctionnaire, justiciable de la Cour d'assises s'il commet le moindre détournement, s'il essaie de soustraire aux droits le moindre objet ou accepte la moindre gratification, sans autorisation.

Cependant, en dehors des prévisions du Code pénal, une circonstance aggravante résulte, pour les préposés des Douanes, de l'article 6 de la loi du 13 floréal an XI, complété par l'article 39 de la loi du 21 avril 1818 (1). Aux termes de ces textes, en effet, tout préposé des Douanes, coupable d'avoir favorisé la contrebande, même sans attroupement ni port d'armes, encourt la peine des fers, aujourd'hui remplacée par celle des travaux forcés. Mais ce texte ne fait-il pas double emploi avec l'article 177 du Code pénal frappant de la dégradation civique et de l'amende, le fonctionnaire qui, cédant à la corruption, laisse sciemment se perpétrer des actes répréhensibles qu'il a pour mission de réprimer!

Nous ne le pensons pas, l'article 177 subordonne

(1) L'article 6 de la loi du 13 floréal an XI est ainsi conçu: «Tous
« préposés des Douanes et toutes personnes chargées de leur pré-
« ter main-forte qui seraient convaincus d'avoir favorisé les
« importations ou exportations d'objets de contrebande, même
« sans attroupement et port d'armes, seront punis de la peine des
« fers... ».

la culpabilité à la corruption. Il faut, pour qu'il soit applicable un véritable contrat, de nature illicite (1) : un fonctionnaire a trafiqué de sa fonction et, en échange d'une promesse ou d'un cadeau, a fait ou n'a pas fait tel acte rentrant dans l'ordre de ses attributions.

La loi de floréal an XI a une portée plus large et ne subordonne plus aux promesses agréées ni aux cadeaux reçus la culpabilité, elle frappe, en dehors de toute rémunération, l'entente secrète intervenue entre l'agent des Douanes et le redevable, et, grâce à laquelle, celui-ci pourra plus facilement frauder l'État. L'article 177 frappe la corruption, le texte de floréal, la collusion (2). La corruption indique chez le fonctionnaire soit un acte, soit une abstention ; la collusion n'implique que l'abstention : pour favoriser la fraude, le préposé des Douanes s'est abstenu frauduleusement de constater un délit de Douane ou de le poursuivre, et, par une exception remarquable en matière pénale de Douane, l'intention devient ici l'élément essentiel de l'infraction.

(1) L'article 177 du Code Pénal est en effet ainsi conçu : « Tout fonctionnaire public... *qui aura agréé* des offres ou promesses, *ou reçu* des dons ou présents *pour faire* un acte de sa fonction ou de son emploi même juste mais non sujet à salaire, sera puni de la dégradation civique et condamné à une amende double de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues, sans que la dite amende puisse être inférieure à deux cents francs.

(2) La loi de floréal an XI comble ainsi une lacune regrettable : il est à remarquer en effet que le Code Pénal ne punit la collusion que chez le fonctionnaire de l'état civil (art. 195).

Mais si ces différents textes frappent l'agent en activité, il en est un autre qui le poursuit au delà de la carrière et l'expose, en cas de révocation, aux peines dont le Code Pénal frappe les vagabonds : l'article 40 de la loi du 24 avril 1818 impose, en effet, à l'agent qui y a volontairement souscrit lors de son admission, l'obligation de quitter le rayon frontière pendant cinq ans.

On a critiqué cette obligation au double point de vue de la morale et du droit, en objectant que, née d'un véritable contrat, l'acte d'engagement, dans lequel une clause spéciale a été insérée à cet effet, elle manquait de la cause licite dont parle l'article 1108 du Code Civil; qu'elle était contraire à l'un des droits les plus importants de la liberté naturelle : celui d'établir son domicile où l'on veut, qu'enfin, on ne pouvait considérer, comme valable, le contrat par lequel un homme s'engage, souvent sous la pression du besoin, à se laisser condamner, le cas échéant, comme coupable de vagabondage.

Nous ne discuterons pas une opinion qui, à nos yeux, repose sur une conception fausse de la nature juridique de la fonction; nous dirons, simplement, que l'obligation envisagée constitue pour nous un moyen coercitif qui, laissé à l'arbitrage de l'Administration, peut permettre de parer efficacement aux dommages de plus d'un genre pouvant résulter du séjour à la frontière d'un homme ayant encouru la sévérité de ses supérieurs. Allant même plus loin, nous ajouterons que si nous la jugeons nécessaire à

l'égard des douaniers révoqués, qui, vu la difficulté et la rareté des révocations, sont généralement peu dignes d'intérêt, nous souscrivions volontiers, dans le même ordre d'idées et à l'égard des agents retraités, à telle disposition de la loi allemande du 31 mai 1873 sur les fonctionnaires d'Empire, loi frappant de la perte de leur pension, les agents n'ayant pas gardé, dans leur retraite, le silence absolu sur toutes les affaires dont ils ont eu connaissance, en vertu de leur fonction.

Mais si les diverses dispositions que nous venons d'analyser supposent, pour leur application, un manquement grave, elles ne peuvent servir à obtenir du douanier une tenue généralement bonne, un service pénible, une vigilance continuelle. Pour atteindre ce résultat, l'Administration use de punitions toutes morales, divisées, par un récent décret, en peines du premier degré, atteignant les fautes légères, prononcées par les chefs locaux, comprenant l'avertissement, l'annotation, la retenue de quinze jours de solde, et en peines du second degré frappant les manquements graves, prononcées par un Conseil de discipline dans la composition duquel entrent deux agents du grade de l'inculpé, entraînant le changement disciplinaire, la radiation du tableau d'avancement pour une période déterminée, la descente de classe, la rétrogradation, la mise en disponibilité d'office, le licenciement et la révocation.

Ces diverses peines encourent toutes un même reproche : celui de n'être que des amendes déguisées

réfléchissant sur la femme et les enfants, mais, à moins d'entrevoir comme possible la suppression des peines, nous préférons encore le système que nous venons d'exposer au seul qui le pût remplacer : celui des peines corporelles en usage dans un corps dont l'organisation offre plus d'une ressemblance avec celle de la Douane active, la Gendarmerie.

Et maintenant, une dernière question nous reste à résoudre : le douanier doit-il être considéré comme fonctionnaire civil ou militaire ? question souvent posée et toujours résolue au mieux des intérêts que sont chargées de défendre les parties interrogées. S'agit-il, par exemple, d'obtenir pour les douaniers l'admission de leurs enfants dans les écoles militaires préparatoires ; le Ministre de la Guerre répond aux démarches dont il est l'objet par une fin de non-recevoir basée sur la qualité de fonctionnaire civil qu'il attribue au douanier ; s'agit-il au contraire pour les agents d'obtenir le bénéfice de la loi de 1901 sur le contrat d'association ; le Ministre des Finances, leur chef direct, le leur refuse car ils sont, à ses yeux, « Militaires ».

Indiquons donc tout d'abord l'organisation militaire des brigades de Douane, nous essaierons ensuite de solutionner le problème. Conformément aux lois en vigueur, le personnel du service actif des Douanes entre dans la composition des forces militaires du pays et se trouve, à cet effet, partagé en deux catégories. La première comprend les préposés stationnés à proximité des places et ouvrages

fortifiés et est constituée en compagnies et sections de forteresse affectées à la défense des places et des forts. La seconde réunit tout le personnel valide non compris dans la première catégorie et est constituée en sections et bataillons actifs appelés à seconder, dans la région de leur service de paix, les opérations des armées actives.

A compter du jour de leur appel à l'activité, les bataillons de Douanes font partie intégrante de l'armée et jouissent des mêmes honneurs, droits et récompenses; la démission d'un agent ne peut être acceptée que par le Ministre de la Guerre et tout manquement grave le rendrait passible du Conseil de Guerre.

Telle est l'organisation militaire des brigades de Douanes: or, il nous semble que des employés qui ne font partie intégrante de l'armée que du jour de leur appel à l'activité ne peuvent, en dehors de cette hypothèse, être considérés comme militaires. Sans doute, les douaniers ont, en temps de paix, une organisation qui les prédispose à jouer, en temps de guerre, un rôle rapidement efficace, mais cette organisation n'est point spéciale au service des Douanes: l'embrigadement sert de cadre aux forces de la police, au service des octrois, à celui des postes et télégraphes, administrations que personne jusqu'ici n'a prétendu considérer comme militaires et, en tout cas, si l'organisation d'un service peut permettre une présomption, cette présomption, si forte soit-elle, ne peut établir définitivement la qualité

civile ou militaire de celui qui en est chargé.

A nos yeux, le douanier fait partie de l'armée au même titre que les citoyens ordinaires: mobilisable comme eux, il n'est pas affecté individuellement au service d'unités particulières de réserve parce que les brigades constituent, avec leurs chefs, des forces toutes prêtes, susceptibles en temps de guerre d'être rapidement concentrées.

D'autres différences plus profondes encore viennent à l'appui de notre thèse: le militaire ne vote pas; justiciable des Conseils de Guerre, il est soumis à tout un système de peines corporelles et peut obtenir sa pension, qu'il n'a pas constituée par des prélèvements sur sa solde, au bout de quinze années de service.

Le douanier, au contraire, vote et, soumis à un ensemble de peines morales, n'est justiciable, en temps de paix, que des tribunaux ordinaires. Un acte de désobéissance l'expose à la révocation pure et simple, sans entraîner pour lui des peines supplémentaires. Astreint à des versements pour la retraite, il n'en peut profiter qu'après vingt-cinq années de tous services, encore que certains avantages reconnus aux militaires lui soient accordés...

...Si nous avons pris comme unique titre de notre travail « la condition juridique du douanier », notre étude serait maintenant terminée et il nous resterait à conclure: ayant entrepris la monographie du préposé des Douanes, nous n'avons exécuté que la moitié de notre tâche et il nous faut examiner mainte-

nant la question au point de vue social. Persuadé donc, comme nous le disions dans notre introduction, que tout phénomène social s'exprime en une recette ou en une dépense, nous donnerons tout d'abord des budgets de douanier, dressés par les intéressés eux-mêmes avec le concours de leurs officiers, nous en étudierons ensuite et critiquerons au besoin les différents articles.

DEUXIÈME PARTIE

LE DOUANIER

La condition sociale.

BUDGETS DES RECETTES

NATURE DES RECETTES

PONT-NIEPPE
(Nord)
3 enfants

TOURCOING
(Nord)
2 enfants

GHYWELDE
(Nord)
2 enfants

DAMOUZY
(Ardennes)
2 enfants

1

2

3

4

Avantages publics.

Traitement..... 1.100 1.100 1.100 1.100

Indemnités de résidence..... » 100 » »

Parts de saisie..... 20 120 140 »

Sauvetages..... » » » »

Gratifications..... » » » »

Travail extra-légal..... » » » »

Remboursements de masse..... » 40 » »

Allocations pour charges de famille..... » » » »

Secours..... » » » »

Revenus personnels..... » » » »

Travaux exécutés { par l'agent..... » 50 » 120

pour { par la femme..... 260 180 100 120

les particuliers { par les enfants..... » » » »

Avantages privés.

Bénéfices résultant { Culture du jardin... 50 80 100 120

des { Culture d'un champ... » » » »

Industries domestiques. { Élevage du bétail... 40 » 40 »

Droit d'affouage..... » » » »

Droit à la récolte du varech..... » » » »

Produits de la pêche..... » » » »

TOTAUX..... 1.470 1.670 1.480 1.460

5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
(Doubs) 3 enfants	LÈLEX (Ain) 3 enfants	SAINT-FOY (Savoie) 1 enfant	MARSEILLE (Bouches-du-Rhône) 2 enfants	AIACCIO (Corse) 4 enfants	CETTE (Hérault) 1 enfant	ST-JEAN-P.-DE-PÖRT (Basses-Pyrénées) 6 enfants	BORDEAUX (Gironde) 2 enfants	LES SABLES (Vendée) 2 enfants	NANTES (Loire-Inférieure) 2 enfants	LA ROCHE-BERNARD (Morbihan) 4 enfants	PAIMPOL (Côtes-du-Nord) 6 enfants	CHANDAMP (Calvados) 3 enfants	LE HAVRE (Seine-Inférieure) 4 enfants	PARIS (Seine) 2 enfants
100	1.100	1.100	1.100	1.150	1.100	1.150	1.100	1.100	1.100	1.100	1.150	1.400	1.150	1.100
»	»	»	200	75	100	»	200	50	100	»	»	100	200	400
»	15	»	»	»	4	»	5	»	»	»	»	»	»	»
»	»	»	»	»	6	»	»	»	»	»	»	»	»	»
»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	3	»	»
»	»	»	120	8	50	»	140	20	20	»	»	»	60	15
50	40	60	»	20	»	»	20	»	»	80	»	50	90	»
30	30	»	»	60	»	90	»	»	»	60	90	30	»	»
»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
»	»	»	»	»	»	»	»	50	30	»	70	150	»	»
»	»	25	»	»	»	»	»	»	»	»	50	»	»	360
»	»	100	240	»	120	»	250	100	70	»	»	»	360	400
»	250	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
20	25	20	»	»	»	40	»	20	»	25	50	40	»	»
»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
»	»	»	»	»	»	10	»	»	»	»	50	»	»	»
34	»	7	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	10	»	»	»
»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	15	»	»	»
234	1.460	1.312	1.560	1.313	1.380	1.290	1.715	1.340	1.320	1.265	1.485	1.773	1.860	2.275

BUDGETS DES DÉPENSES

NATURE DES DÉPENSES

		Pont-Niéppe (Nord) 3 enfants	Tourcoing (Nord) 2 enfants	Ghyvelde (Nord) 2 enfants	Damouzy (Ardennes)
		1	2	3	4
ARTICLE 1 ^{er} . — Nourriture.	Pain	216	240	252	2
	Corps gras. { Graisses	52	20	57	
	{ Beurre	101	100	80	
	Laitage et œufs	110	80	40	
	Viande	104	160	78	1
	Poisson	»	20	10	
	Légumes. { Pommes de terre	32	»	80	
	{ Légumes farineux et verts ...	26	10	22	
	Condiments. { Sel et poivre	3	2	10	
	{ Sucre	17	30	30	
	Boissons. { Aromatiques : café	94	52	50	
	{ Fermentées : eau-de-vie, etc ..	»	25	30	
ART. 2. — Habitation.	{ De table : bière, vin, cidre	60	100	60	
	Préparation des repas froids emportés sur le terrain	52	»	»	
	Loyer { d'une maison	144	168	»	1
	{ d'un jardin	12	12	14	
ART. 3. — Habillement.	Entretien du mobilier	15	20	20	
	Chauffage et éclairage	93	86	135	
	Achat et entretien { pour l'homme	40	80	40	
	de vêtements { pour la femme	40	70	40	1
	et chaussures { pour les enfants	80	100	50	
ART. 4. — Besoins moraux, Récréations, etc...	Blanchissage. Savon et amidon	10	30	10	
	Culte	»	»	5	
	Instruction des enfants : achat de livres	»	»	25	
	Divers. { Tabac	10	20	12	
	{ Frais de correspondance	2	5	2	
	{ Abonnements aux publications	3	»	3	
ART. 5. — Indics familles.	{ Dépenses au café	»	50	10	
	Sec de santé. Dépenses non payées par la masse.	5	20	»	
ART. 6. — Pensions civiles.	Dépenses d'entretien	»	»	»	
ART. 7. — Masses.	Versements mensuels	55	55	55	
ART. 8. — Prévoyance.	Retenues d'habillement, santé et casernement ...	82	87	192	
ART. 9.	Assurances contre l'incendie	4	4	3	
ART. 10. — Associations.	Impôts	»	»	»	
	Amicales	6	6	6	
TOTAUX		1.468	1.658	1.421	1.5

3 enfants	LÉLIX (Ain) 3 enfants	SAINT-FOY (Savoie) 1 enfant	MARSEILLE (Bouches-du-Rhône) 2 enfants	AIACCIO (Corse) 4 enfants	CETTE (Hérault) 1 enfant	ST-JEAN-P-DE-PORT (Basses-Pyrénées) 6 enfants	BORDEAUX (Gironde) 2 enfants	LES SABLES (Vendée) 2 enfants	NANTES (Loire-Inférieure) 2 enfants	LA ROCHE-BERNARD (Morbihan) 4 enfants	PAIMPOL (Côte-s-du-Nord) 6 enfants	GRANDCAMP (Calvados) 3 enfants	LE HAVRE (Seine-Inférieure) 4 enfants	PARIS (Seine) 2 enfants
	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
0	180	120	159	315	120	250	250	144	150	220	300	290	401	250
	12	59	10	18	50	20	42	7	»	90	14	30	12	12
0	48	24	58	18	20	15	»	72	110	90	55	50	100	45
8	120	72	48	48	100	30	72	60	30	20	75	110	120	60
0	120	83	105	54	100	180	96	86	100	90	65	200	160	470
	»	»	48	41	20	20	18	24	20	»	12	85	40	18
0	18	24	43	34	50	40	80	15	30	45	20	20	0	40
0	36	35	46	96	90	10	81	37	20	20	13	20	82	84
3	3	4	7	6	3	5	7	5	3	1	3	5	5	4
0	30	15	53	37	20	40	17	30	80	45	45	36	40	15
0	36	36	51	24	40	25	36	25	45	36	40	45	40	40
	6	5	18	»	10	20	13	12	»	»	30	30	40	15
0	120	90	120	54	75	100	120	72	90	10	65	100	100	130
20	12	50	»	»	»	10	»	20	»	»	»	»	»	»
20	120	96	»	172	170	60	240	130	»	80	110	151	»	360
	»	»	»	»	»	5	»	6	»	15	»	10	»	»
20	30	10	»	»	10	10	12	2	30	10	10	5	20	»
25	82	75	108	60	90	60	100	72	76	70	130	61	90	100
50	45	40	50	60	60	40	78	50	60	40	70	40	75	35
50	60	55	50	30	45	40	70	80	30	50	65	45	55	78
70	90	50	90	42	30	150	80	110	60	100	150	120	90	85
12	36	20	24	13	20	10	20	18	7	21	10	24	25	8
»	»	»	»	»	»	10	»	3	»	»	3	10	»	»
»	5	15	»	10	10	50	60	15	36	36	5	12	»	10
12	24	40	»	12	2	5	12	12	8	6	5	24	9	10
2	2	5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3	10	10	24	»	10	»	24	18	20	»	»	18	21	18
20	12	0	96	»	20	»	12	12	»	»	3	12	»	20
20	5	»	»	»	20	»	10	»	10	»	»	»	»	20
»	20	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	5
58	55	55	50	58	55	57	55	55	55	55	57	70	57	55
80	83	142	269	79	144	23	86	86	204	142	83	104	181	60
6	5	6	3	»	»	5	3	6	3	2	4	3	5	5
10	10	5	»	2	»	5	13	12	»	5	9	17	»	»
6	6	6	»	»	6	6	6	6	24	»	»	6	14	6
35	1.441	1.267	1.532	1.285	1.397	1.301	1.718	1.301	1.302	1.213	1.462	1.757	1.861	2.110

RÉCAPITULATION

DÉSIGNATION DES BUDGETS.	RECETTES.	DÉPENSES.	RESTE POUR L'IMPRÉVU.
1. Pont-Nieppe	1.470	1.468	2 fr.
2. Tourcoing.....	1.670	1.658	12
3. Ghywelde	1.480	1.421	59
4. Damouzy	1.460	1.384	76
5. La Cluse.....	1.234	1.235	» Déficit: 1 fr.
6. Lélex	1.460	1.441	19
7. Sainte-Foy	1.312	1.267	45
8. Marseille	1.560	1.532	28
9. Ajaccio.....	1.313	1.285	28
10. Cette	1.320	1.397	» Déficit: 17 fr.
11. Saint-Jean-P.-de-Port...	1.290	1.301	» Déficit: 11 fr.
12. Bordeaux	1.715	1.718	» Déficit: 3 fr.
13. Les Sables	1.340	1.301	39
14. Nantes.....	1.320	1.302	18
15. La Roche-Bernard.....	1.265	1.213	52
16. Paimpol	1.485	1.462	23
17. Grandcamp	1.773	1.757	16
18. Le Havre	1.860	1.861	» Déficit: 1 fr.
19. Paris	2.275	2.110	165

PREMIÈRE SECTION

Les recettes du budget.

CHAPITRE I^{er}

Le Traitement fixe.

Le traitement constitue la ressource fondamentale du budget du douanier : aussi l'analyserons-nous tout d'abord.

Le candidat qui, après avoir attendu pendant de longs mois un emploi de douanier, obtient enfin la nomination convoitée, reçoit, comme traitement de début, une somme de 4.000 francs, chiffre bien faible, dont il doit tout d'abord abandonner à l'État le premier douzième pour, par la suite, verser encore mensuellement une retenue variant de 10 à 12 % affectée : partie au service des pensions civiles, partie au service des Masses chargé de lui fournir l'habillement, les soins médicaux et pharmaceutiques et, quelquefois, le logement.

Ce traitement est, il est vrai, un traitement de début; mais, ici plus qu'ailleurs, les débuts sont longs et pénibles et, pour améliorer sa situation, deux moyens uniques s'offrent à l'agent: rester simple douanier, faire son service consciencieusement et recevoir, de ce chef, au bout de 7 ans environ, une première augmentation de 100 francs, suivie, 11 ans après, d'une augmentation de 50 francs qui lui fait atteindre, du même coup, son traitement de fin de carrière; ou bien affronter les chances d'un premier, puis d'un second concours qui, subis avec succès, lui font obtenir successivement les galons de sous-brigadier et brigadier, lui assurent, pour l'avenir, un traitement final de 1.400 francs et le placent, en même temps, au sommet de la hiérarchie inférieure des brigades en lui confiant, avec le grade, la délicate mission d'assurer, dans un rayon donné, à ses risques et périls, la bonne exécution du service.

Notons toutefois que ces concours laissent assez loin derrière eux les épreuves similaires imposées aux employés de la plupart des administrations et qui, souvent simple exercice de mémoire, livrent l'État à l'invasion de la médiocrité en le préservant peut-être de celle de l'ignorance. Les matières des examens subis par le douanier ne comportent aucune épreuve particulièrement aride: la géographie, par exemple, en est bannie et si, à une époque où l'orthographe perd journellement ses droits, l'agent émaille de quelques fautes les épreuves qu'il rédige un

système ingénieux de majorations accordées au talent professionnel et à l'ancienneté permet aux candidats ayant fait preuve d'aptitudes spéciales et incontestables pour l'accomplissement de leurs obligations, d'obtenir, au mépris de la syntaxe, le grade pour lequel les désignent leur expérience et leur instinct professionnel. Est-ce à dire, pour cela, que la plupart des agents puissent, au prix de ces épreuves, arriver au grade de sous-officier ! non, car le nombre des emplois ainsi mis au concours est à peu près égal au cinquième de l'effectif total et il nous faut ainsi admettre que le traitement de 4.400 francs, que nous avons choisi comme traitement-type, constitue bien le traitement normal de l'agent des Douanes, pendant la plus grande partie de sa carrière.

Et, pour cette maigre solde, l'État, protecteur des ouvriers en faveur desquels il établit toute une législation de garanties, exige de l'agent un travail que la plupart des salariés de l'industrie ne consentiraient pas à accomplir dans des conditions semblables. La moyenne des heures de travail est fixée et chaque agent doit fournir, tant de jour que de nuit, une moyenne de 11 heures, non compris les services supplémentaires, sorte de corvées que les hommes doivent exécuter à tour de rôle ; moyenne servant d'indication plutôt que de règle intangible, variable suivant les régions et les besoins du service : tel agent accomplissant, dans certaines subdivisions, 13 à 14 heures de service par jour, tel autre pas-

sant, à la belle étoile, 23 et 24 nuits par mois.

On peut être tenté d'objecter, il est vrai, que la tâche du douanier, simple mission de surveillance, n'exige pas une grande dépense physique et ne saurait être considérée comme un véritable travail; à cela, nous répondrons qu'il s'agit d'une surveillance souvent dangereuse, accomplie par tous les temps et sans feu (la flamme pouvant éveiller l'attention du fraudeur), effectuée généralement debout, alors que la physiologie nous enseigne que la station debout prolongée est la plus fatigante de toutes et développe nécessairement chez celui qui y est astreint le germe de maladies spécifiques que nous étudierons ailleurs. Son travail de surveillance exécuté, l'agent ne recouvre pas pour cela sa liberté et si, sa journée achevée, l'ouvrier de l'industrie peut jouir, au milieu des siens et en pleine liberté, d'un repos complet, le douanier, dont l'État réclame un zèle de tous les instants, une disponibilité de toutes les heures, ne peut, sans autorisation spéciale, quitter le siège de sa résidence, obligé de se tenir toujours prêt à recommencer sur le champ le service qu'il vient d'achever.

En donnant à ses agents, en échange d'un travail aussi considérable, un salaire aussi réduit, l'État se montre d'une imprévoyance dont il ne soupçonne pas, croyons-nous, les conséquences fiscales. Que ne pas craindre en effet du découragement d'un fonctionnaire qui, assurant, bon an mal an, la rentrée de cinq à six millions d'impôts, peut, de par ses fonc-

tions, se procurer plus facilement que n'importe quel employé, des ressources considérables ! En France, il est vrai, la corruption n'existe pas parmi les douaniers : tous sont généralement honnêtes, mais pourquoi, transplantée de tel pays frontière où le voyageur échappe à toute investigation douanière en sachant glisser à propos une pièce d'argent dans une main habile à la ramasser, ne s'y acclimaterait-elle pas ! pourquoi même, car tout est possible, n'y renaîtrait-elle pas, comme au temps jadis, époque où un commissaire de la Constituante, opérant en Corse, pouvait écrire à l'Assemblée que, dans cette région, « les Douanes servent à payer les parents et les amis » !

Pour améliorer la situation d'agents aussi méritants, un groupe parlementaire de défense des agents du service actif des Douanes, composé principalement des députés des régions frontières, s'est constitué et a su obtenir, en moins de douze ans, une augmentation de crédit dépassant un million et demi. Grâce à leurs efforts, le traitement de début, qui n'était que de 900 francs en 1879, a été porté à 950 francs en 1892, puis à 1.000 francs en 1899 ; le traitement final est passé de 1.100 à 1.150 francs. Mais, malgré le chiffre des augmentations votées, nul ne fera difficulté d'avouer que la solde actuelle, dont nous avons indiqué les divers taux, est absolument insuffisante, que son amélioration constitue non seulement une question de prudence fiscale, mais de dignité nationale, surtout si l'on veut bien

la comparer à celle des douaniers des pays limitrophes (1), généralement moins dévoués et toujours plus payés que le douanier français.

(1) En Allemagne, le douanier touche 1.350 marks par an et, passant tous les 3 ans à un traitement supérieur, touche successivement 1.420, 1.490, 1.560, 1.640, 1.800 marks, non compris l'indemnité annuelle d'habillement s'élevant à 80 marks.

En Suisse, le sous-officier touche, suivant le grade, 6 fr. 20, 5 fr. 70, 5 fr. 20, 4 fr. 20 par jour et le simple garde des Douanes 4 francs par jour, avec une indemnité journalière d'habillement de 0 fr. 30.

En Angleterre, les sous-officiers touchent 3.750 francs par an et les marins des Douanes, 2.125 francs.

CHAPITRE II

Les Recettes du budget (*suite*), avantages autres que le traitement fixe.

Suivant l'ordre adopté dans le tableau de nos budgets, nous citerons :

1° *Les indemnités de résidence.* — On a supposé que la vie matérielle était plus onéreuse dans les grandes villes, les villes de plaisir, les stations thermales ou balnéaires, les grandes garnisons ; de là, les indemnités de résidence dont le taux, par une bizarrerie administrative, varie, dans la même ville, avec l'Administration à laquelle appartiennent les employés. Accordées seulement aux agents des grandes villes, et proportionnelles au traitement, elles atteignent ainsi un chiffre peu en rapport avec les charges réelles résultant de la cherté de la vie. Avec son seul traitement et sans indemnité, au fond de la Bretagne, le douanier se trouve dans une situation aisée ; à Paris ou au Havre, malgré son indemnité de résidence, il est souvent dans le dénuement.

2° *Les parts de saisie.* — L'Administration alloue, à titre d'encouragement, une partie du

montant des amendes aux agents verbalisateurs. Cette gratification, considérée souvent comme immorale, se justifie pleinement, encore que l'Union Générale des Contributions Indirectes en ait fait décider la suppression et le versement à une caisse commune appelée fonds commun. Pour nous, si cette répartition peut être critiquée, au nom de la morale, comme une prime à la fiscalité, nous estimons que, dans l'intérêt du service, elle constitue une prime à l'initiative de l'agent dont les instincts altruistes ne sont pas encore assez développés pour lui faire exposer sa vie pour le plus grand bien de la collectivité. Tout au plus pourrait-on admettre le versement, à la Caisse commune, des amendes de principe résultant d'affaires ne comportant aucune initiative, immorales comme les loteries avec lesquelles elles présentent quelque ressemblance.

3° *Gratifications de sauvetage.* — Il s'agit ici des indemnités accordées par « la Société Centrale de Sauvetage des Naufragés » à tout sauveteur, qu'il soit ou non douanier. Les Annales de cette Société témoignent hautement (1) que nombreux

(1) Voici le nombre de sauvetages opérés par les agents pendant la dernière période quinquennale :

1902.....	608
1903.....	442
1904.....	458
1905.....	573
1906.....	672

sont les sauvetages opérés par les agents mieux placés que quiconque pour cela et munis également à cet effet d'engins perfectionnés.

4° *Gratifications.* — Sous cette rubrique, il faut classer les gratifications accordées, en fin d'année, par l'Administration, aux agents ayant concouru le plus efficacement à la répression de la fraude et de la contrebande ainsi que les gratifications, fort rares, allouées par les Municipalités ou les Chambres de Commerce.

5° *Travail extra-légal.* — Toute opération qui nécessite une vérification ou une reconnaissance ne peut avoir lieu que pendant les heures d'ouverture des bureaux ou heures légales. Néanmoins, pour donner aux négociants toutes facilités, la loi les autorise à travailler en Douane en dehors des heures réglementaires, moyennant toutefois le versement aux intéressés d'une indemnité dont le taux varie avec l'heure du jour ou de la nuit à laquelle le travail est effectué. Dans cet ordre d'idées, signalons encore les indemnités de un franc par dizaine d'heures d'escorte accordées aux convoyeurs, l'indemnité journalière de deux francs accordée aux agents qui assistent au sauvetage des bâtiments échoués et des marchandises naufragées.

6° *Remboursements de Masse.* — Le service des Masses fonctionne, nous le verrons, comme institution d'épargne: « aux approches de l'hiver, dit « Pallain, les agents demandent souvent le remboursement d'une certaine somme pour acheter

« soit des provisions de ménage ou de chauffage,
« soit des vêtements pour leur famille ».

7° *Allocations pour charges de famille.* — C'est là une allocation relativement récente, née, en 1899, des discussions que souleva et soulève encore le problème de la dépopulation. Elle varie, comme l'indemnité de résidence, avec l'Administration à laquelle appartient l'agent et tandis que nous la voyons dans les Contributions Indirectes atteindre le chiffre annuel de 60 francs pour chaque enfant au-dessus de trois, elle s'élève pour le douanier à 30 francs pour chaque enfant au-dessus de deux, âgé de moins de dix-huit ans ou incapable de travailler par suite d'infirmités.

Distribuée à l'approche de l'hiver, elle revêt plutôt le caractère d'un secours destiné à compenser les dépenses occasionnées par une nombreuse famille que celui d'un encouragement à la natalité : les bourses dans les lycées, l'admission des fils d'agent dans certaines écoles revêtant plutôt ce caractère. Peu d'agents profitent d'ailleurs de ces allocations : la moyenne des enfants est de deux par famille, le Midi seul fait exception et le douanier basque est souvent père de 6, 7 et 8 enfants.

A cette liste déjà longue des avantages publics nous devons ajouter celle des privilèges reconnus au douanier, privilèges qui ne se traduisant par aucune recette n'ont pu, pour ce motif, être énumérés dans notre tableau de budgets ; voici les principaux :

1° Les préposés des Douanes sont dispensés du logement des troupes et, classés dans les services spéciaux, évitent l'accomplissement des périodes d'instruction dans la réserve et l'armée territoriale.

2° Dispensés du paiement du timbre de décharge pour toutes les sommes qu'ils touchent en leur qualité, ils sont également dispensés de faire partie du jury, de tutelle et de curatelle.

Conformément aux clauses insérées dans les cahiers des charges des adjudicataires, ils sont exempts, pour l'exécution de leur service, de droits de péage et jouissent du transport à demi tarif sur les chemins de fer.

3° L'ordinaire des casernes est affranchi du droit de licence à la condition qu'aucune boisson ne soit vendue à des personnes étrangères.

4° Les agents des Douanes peuvent être admis au titre militaire dans les hôpitaux de l'Armée ou de la Marine ou dans les hôpitaux civils: ils doivent, en retour, payer les frais d'hospitalisation dont la moitié toutefois leur est remboursée par la Masse.

A voir cette liste de privilèges et d'indemnités, on est tenté de conclure que si le douanier n'émarge pas au budget pour un gros traitement, l'ensemble d'indemnités, de primes, de gratifications, de privilèges que nous venons d'analyser arrondit très notablement sa solde et la rend suffisante: il n'en est rien et un simple coup d'œil sur le tableau de nos budgets fait apercevoir que l'agent ne

cumule jamais tous ces avantages, qu'il en réunit rarement trois ou quatre sur sa tête, qu'enfin souvent très réduits, ils ne représentent, pris isolément, presque rien.

CHAPITRE III

Les Avantages privés.

Les avantages privés dérivent de trois sources : les revenus privés de l'agent, les bénéfices résultant des travaux exécutés pour les particuliers et ceux résultant des industries domestiques : elles feront chacune l'objet d'un paragraphe de ce chapitre.

§ 1. — Revenus personnels.

La lecture de nos budgets nous édifie rapidement : le douanier ne possède généralement pas de revenus privés et ceux de nos jeunes contemporains qui en possèdent ne songent évidemment pas à « rentrer en Douane ». Pas de revenus personnels, pas de revenus dotaux : telle semble être la règle générale et l'agent, peu soucieux de faire, pécuniairement parlant « un bon parti », voulant posséder un foyer et non pas seulement une compagne, recherche, avant tout, chez sa future, les qualités qui font la bonne ménagère et l'excellente mère de famille.

Est-ce à dire que la femme du douanier n'apporte, dans son intérieur, que le trésor de ses qualités morales ou de ses talents domestiques : non, et c'est là toute la dot, la jeune famille obtient souvent des beaux-parents, retraités ou vivant aux champs, une foule de dons manuels qui l'aident à subsister. L'Administration doit même, à ce fait, de pouvoir entretenir des préposés dans certaines régions absolument désertes. « Si les familles des
« agents (tous mariés dans la vallée) ne leur
« venaient en aide, aucune ne saurait y vivre avec
« des enfants et nous ne pourrions y avoir de prépo-
« sé à poste fixe », nous écrit un officier dont la résidence se trouve, dans les Alpes, à 1.800 mètres d'altitude.

« Beaucoup d'agents sont aidés, dans la mesure du
« possible, par leurs parents qui, lorsqu'ils ne sont
« pas trop loin, leur envoient des provisions... »
nous écrit également, de Corse, notre correspondant.

L'Administration s'intéresse d'ailleurs au mariage de ses agents, n'y consentant qu'après enquête, et, si la famille de la future se trouve justiciable de l'Administration, qu'au prix d'un déplacement imposé d'office au futur conjoint.

§ 2. — Travaux exécutés pour les particuliers.

On demeure tout d'abord assez étonné de trouver pareil article dans le budget d'un fonctionnaire français qui doit, semble-t-il, tout son temps à

l'État; néanmoins, ayant entrepris de donner des budgets consciencieux, nous ne pouvions passer sous silence une source de revenus dont 14 agents sur 19 avouent tirer par eux-mêmes, leurs femmes ou leurs enfants, des bénéfices assez importants. Les lois, les règlements, les circulaires défendent cependant au douanier, comme à tant d'autres, de se faire par surcroît ouvrier ou manœuvre; le besoin de vivre l'emporte et, malgré tout cet arsenal de prohibitions, malgré les articles 175 et 176 du Code Pénal, il faut «travailler dans le privé». Cette interdiction a d'ailleurs une histoire et n'est que la résultante lointaine des procédés jadis employés par les commis des Aides obligeant le débitant, sous peine de vexations fiscales, à ne s'approvisionner que chez eux. Aussi, sachant que le métier ne nourrit pas son homme et qu'il s'agit somme toute d'une prohibition correspondant à un système d'impôts aujourd'hui condamné, les chefs, moins rigoristes que la loi dont ils doivent assurer l'exécution, ferment-ils volontiers les yeux sur ces interdictions (1). La jalousie commerciale se charge d'ailleurs d'enrayer les abus possibles et l'agent que la nécessité pousse à travailler se trouve, en certains

(1) L'Administration recommande seulement aux chefs de rechercher si, «par suite de situations locales ou de circonstances particulières, le travail entrepris par l'agent est de nature à présenter des inconvénients ou à créer des difficultés». (Décision ministérielle du 8 décembre 1906.)

pays, promptement dénoncé à l'autorité supérieure et obligé de s'abstenir.

Ceci posé, la nature des travaux entrepris par l'agent varie nécessairement beaucoup ; certains travaillent pour leurs camarades et sont le plus souvent cordonniers ou encore, aux frontières de terre, s'adonnent à la confection ou à la réparation de sacs en peau de mouton pour l'embuscade ; mais la série des travaux de cette nature étant vite épuisée, c'est surtout dans leurs relations avec les particuliers que les agents montrent une fois de plus jusqu'à quel point la nécessité peut rendre l'homme ingénieux. Nous en avons trouvé dans les grands centres faisant à domicile des écritures pour les grandes administrations, représentant des compagnies d'assurance, gérant des dépôts de vins ou d'huiles, exerçant les fonctions de contrôleur dans les théâtres et, très souvent, remplissant, moyennant la gratuité du logement et les inévitables étrennes, les fonctions de concierge. Mais, à côté de ces privilégiés, la plupart des agents en sont réduits à la besogne ingrate de l'homme de peine, tour à tour porte-faix, livreurs ou frotteurs ou encore demandent à l'industrie à domicile le complément de leurs ressources : fabriquant, dans leurs moments perdus, des jouets, des articles de Paris, de la chaussure dite « de camelote » et subissant, de ce chef, la concurrence de fonctionnaires aussi peu rétribués qu'eux ; employés d'octroi, cantonniers, sergents de ville, etc.

A la campagne, le moment venu, le douanier aide à la fenaison, à la moisson, au jardinage, le propriétaire voisin.

Nous venons de donner des exemples des petits métiers exercés par l'agent : gardons-nous toutefois d'une généralisation trop rapide, beaucoup d'agents ne trouvent pas de travail et c'est la femme alors qui doit se multiplier pour essayer de trouver une occupation lucrative. Dans les villes industrielles elle travaillera, si elle connaît la couture, pour les maisons de confection ; à la mer ou à la montagne elle trouvera, la saison venue, dans l'hôtel voisin, un emploi de femme de chambre ou de bonne à tout faire ; enfin et surtout, elle s'occupera aux travaux du ménage, se déchargeant sur son mari de ses obligations intérieures. Et qu'on ne nous accuse pas d'exagération, les choses se passent ainsi la plupart du temps et notre enquête nous a même révélé qu'il en est plus particulièrement ainsi à la frontière suisse, où la femme travaille à l'industrie lapidaire ou encore à l'horlogerie, dont elle a généralement appris une partie dans sa jeunesse.

Cette analyse terminée, il nous faut regretter que l'agent soit ainsi obligé de se livrer par lui-même ou par sa femme au travail pour le compte des particuliers. Consacrant ses heures de repos aux travaux les plus pénibles, il ne peut accomplir ponctuellement son service qu'au prix d'un surmenage redoutable ; fonctionnaire d'abord, il peut être quelquefois placé dans cette douloureuse alternative

ou de verbaliser contre celui auquel il ne doit que de la reconnaissance ou de faillir, pour un morceau de pain, au serment qu'il a juré au jour de sa nomination.

§ 3. — Industries domestiques.

Les industries domestiques entreprises par le douanier sont peu nombreuses : à la campagne, il louera un jardin qui, cultivé avec amour, entretiendra la famille de légumes ; un champ qui, planté de pommiers ou de vignes, lui fournira sa boisson. Dans certaines régions, il élèvera un porc qu'il tuera à l'approche de l'hiver, quelques lapins remplaceront la viande de boucherie, des volailles enfin lui donneront des œufs presque toujours réservés à la nourriture des enfants.

DEUXIÈME SECTION

Les dépenses du budget.

CHAPITRE I^{er}

Les Dépenses de l'individu et de sa famille.

Les dépenses du budget se divisent en deux catégories : celles de l'individu et de sa famille, affectées à la nourriture, à l'habitation, à l'habillement, à la satisfaction de certains besoins moraux ; celles du fonctionnaire, obligatoires et faciles à connaître avec certitude, affectées au service des pensions civiles et à celui des masses. Chacune de ces catégories sera étudiée dans les deux chapitres qui vont suivre.

Si l'on compare nos budgets-dépense, on s'aperçoit tout d'abord que les dépenses de nourriture

atteignent à peu près toutes le même chiffre : entre les chiffres donnés par le douanier du Havre (1.220 francs), des Sables-d'Olonne (609 francs) ou de la Roche-Bernard (577 francs), et ceux du douanier de Tourcoing (839 francs), Ghywelde (799 francs) ou La Cluse (611 francs), la différence est légère (1) et cependant, si légère soit-elle, elle attire notre attention, car, si telle région comme la Bretagne est le pays du bon marché, nous savons qu'en revanche, telle autre, comme le Nord, est celle de la vie coûteuse d'un pays industriel, à population très dense, privé de cultures maraîchères ou agricoles. La raison de cette parité des budgets est cependant fort simple et procède uniquement du mode d'alimentation du douanier, exclusivement végétarien ; or, si le prix de la viande varie beaucoup en France, le prix des légumes reste partout, en revanche, sensiblement le même. Demandez en effet à un douanier du Nord de vous faire connaître la consistance ordinaire de ses menus et il vous répondra que la viande étant exclue de sa table par suite de sa cherté, il se nourrit principalement : le matin, de tartines de graisse de porc arrosées du traditionnel café à la chicorée, cher à tout Flamand ; le midi et le soir, de pommes de terre et

(1) D'après les renseignements consignés dans nos budgets, le douanier dépense annuellement, par personne à sa charge :

Au Havre.....	203 fr.	A Tourcoing.	209 fr.
Aux Sables.....	152 fr.	A Ghywelde.	199 fr.
A La Roche-Bernard.	97 fr.	A La Cluse..	122 fr.

légumes. Traversez la France et pénétrez chez le préposé de Nantes ou des Sables-d'Olonne, vous y trouverez également les mêmes aliments : pain, légumes, haricots servant à la préparation de la soupe qui nourrit, désaltère et réchauffe.

Les dépenses concernant la boisson sont également à peu près semblables : dans les années d'abondance et suivant la région, l'agent fait provision de bière, de vin ou de cidre ; dans les années de disette au contraire, l'eau remplace le vin ; à la bière se substitue une infusion de bois de réglisse et de feuilles de groseiller ; au cidre, une boisson fabriquée avec des pommes et des raisins secs ou tel produit chimique aussi malsain qu'insipide. Notons en terminant que le douanier consomme peu d'alcool : les dépenses de cette nature ne sont pas exagérées, « il importe d'ailleurs, dit l'Administration, de s'appliquer à détruire dans l'esprit des agents, le préjugé qui attribue à l'alcool une vertu stimulante » (1).

Comme le sage, notre héros vit donc de peu, sa nourriture est celle de la classe pauvre et l'on comprend aisément qu'il s'ingénie à se soustraire aux exigences des fournisseurs et à jouir des bienfaits de l'association ; aussi rencontrons-nous en Douane la coopération sous toutes ses formes : ici 2 ou 3 agents louent une vigne et la cultivent en commun ; là, l'un d'entre eux achète la quantité de vins

(1) Circulaire n° 3.152 du 15 janvier 1901.

nécessaire à la brigade et fait la cave commune ; dans les grands centres enfin, à la faveur du nombre, la coopérative existe, régulièrement constituée, avec son bureau, ses commissaires acheteurs et contrôleurs. Au Havre, par exemple, fonctionne, depuis 1905, une coopérative d'épicerie et la question de la panification est à l'étude ; à Nantes, les agents célibataires vivent « à l'ordinaire » et sont nourris moyennant un versement journalier de 0 fr. 65 ; parallèlement à l'ordinaire fonctionne une coopérative dont peuvent faire partie les agents en activité ou retraités ainsi que leurs veuves, tous appelés en fin d'année au partage des bénéfices, au prorata de leurs achats ; à Bordeaux enfin, deux cents agents font partie de « l'Économat » qui leur fournit, aux prix de gros, toutes les denrées alimentaires de consommation courante.

La nourriture du douanier permet de prévoir quel sera son logement : la somme annuelle qu'il y consacre est de cent cinquante francs en moyenne ; ces logements se composent, en général, de trois pièces dont l'une fait presque toujours l'office de cuisine et de salle à manger et les deux autres de chambre à coucher. La principale caractéristique du logement de campagne est qu'il s'agrémente d'un jardin.

Tous les agents, il est vrai, ne connaissent pas le souci du logement : un tiers de l'effectif est caserné et obtient, moyennant une retenue dont le taux ne dépasse jamais le dixième des émoluments, un loge-

ment sinon spacieux, toujours sain. L'hygiène du casernement est une des préoccupations constantes de l'Administration des Douanes soucieuse de préserver la santé de ses employés des maladies épidémiques que la promiscuité développe. Citons, à ce propos, les principaux passages d'une circulaire parue en 1901. « Les logements, dit ce document, « doivent être largement aérés et proportionnels « au nombre des occupants : l'encombrement étant « un facteur important de la tuberculose... les « chambres les mieux disposées au point de vue de « l'air et de la lumière seront utilisées comme « locaux d'habitation et les plus défectueuses serviront à l'installation des locaux accessoires : cuisine, réfectoire, magasins... le réfectoire étant « un milieu de culture pour le bacille de la tuberculose sera installé au rez-de-chaussée et pour les « logements de mariés, la pièce dans laquelle on fait « la cuisine et où l'on mange sera autant que possible distincte de celle dans laquelle on dort ». Suivent des mesures de préservation et d'hygiène individuelle et, en guise de conclusion, l'Administration exprime le désir de « voir les médecins des « Douanes organiser des conférences sur l'utilité « des mesures de prophylaxie et préparer l'éducation hygiénique qui n'est pas encore entrée dans « les mœurs ».

Nous avons tenu à reproduire ces lignes à une heure où le problème si important des habitations à bon marché préoccupe économistes et philanthropes :

s'inspirant d'ailleurs des principes posés, l'Administration des Douanes, chargée de la construction à Marseille d'une nouvelle caserne, a su construire un édifice de nature à satisfaire à toutes les conditions d'hygiène requises pour les habitations collectives de cette nature et à assurer aux agents un confort qu'ils n'auraient pu trouver en ville. La caserne de Marseille-Joliette forme ainsi, au sein de la vieille cité phocéenne, une agglomération toute moderne de deux mille habitants possédant son infirmerie, ses écoles, ses salles de bain, ses lavoirs et buanderies, ses cours spacieuses, sa musique même dont la réputation n'est plus à faire.

Aux dépenses de logement confinent celles d'entretien du mobilier: elles ne sauraient être considérables car le mobilier lui-même est fort sommaire; et si des déménagements assez fréquents le mettent souvent à l'épreuve, l'agent montre, pour le réparer ou l'adapter aux habitations nouvelles, des habiletés domestiques toutes particulières. Quant aux dépenses de chauffage et d'éclairage, les variations qu'elles présentent proviennent uniquement des diverses latitudes et des divers climats ainsi que des variations de prix du combustible.

Les dépenses d'habillement comprennent pour l'homme l'achat des chaussures et, à de très rares intervalles, celui d'effets civils qui lui permettront d'économiser son uniforme dont le prix est imputé sur sa masse. Les dépenses d'habillement de la

femme et des enfants ne sont pas davantage exagérées: la mode ne tourne pas la tête des femmes d'agent, et, pour cause, « on ne rogne pas ici sur le « bœuf pour fournir aux rubans » (1). Le cas échéant, l'agent se révèle cordonnier et répare les chaussures de la famille; la mère s'improvise couturière, répare, elle aussi, ajuste à la taille des cadets les vêtements des aînés, conservant pour elle et les siens une simplicité d'habit extrême et presque antique.

Les dépenses concernant les besoins moraux et les récréations sont, en général, peu élevées: le douanier va rarement au café, le règlement le lui interdit et un seul budget mentionne de ce chef une dépense de 96 francs, c'est, il est vrai, celui d'un Méridional; prévoyant, l'agent s'assure toujours contre l'incendie; cependant, si, d'une manière générale, les chiffres permettent d'apprécier l'importance des dépenses de cette catégorie, ceux qui concernent les « Publications », les « Amicales » et l'« Impôt » méritent de retenir quelques instants notre attention.

Abonnements à certaines publications. — Les dépenses de ce paragraphe paraissent, à première vue, exagérées: elles se justifient par la nature des publications auxquelles elles sont affectées. Le douanier n'est pas, en effet, l'abonné de nos grands

(1) Taine: *Carnets de voyage*, p. 26.

quotidiens qui, périodiquement, en quête de prose, lui consacrent un article banal ; il achète régulièrement et il parcourt avec avidité son journal professionnel que l'Administration frappa pourtant jadis d'excommunication dès sa naissance. Et cet enthousiasme se comprend : l'organe professionnel attire l'agent parce que, suivant l'expression d'un de leurs rédacteurs favoris, il lui promet à lui, « molécule d'une masse inorganisée et amorphe de « naïves âmes blanches!!! », de retrouver, au prix d'un abonnement modique, le paradis perdu.

Quoique jeune encore, le journal professionnel du douanier a déjà subi une transformation, la « masse inorganisée » s'est ressaisie et, déclarant « ne pas vouloir laisser à d'autres le soin de défendre ses intérêts, alors qu'on peut les défendre soi-même », a lancé un journal corporatif, « *L'Action Douanière* », d'inspiration socialiste, qui, non exempt de parti pris, pourra, lorsqu'il aura fermé ses colonnes à toutes les rancunes individuelles qui s'y satisfont, provoquer des améliorations qui s'imposent. Rédigé par les intéressés eux-mêmes, le journal professionnel, ainsi compris, présente le double avantage de ne point servir à enrichir des journalistes sans conviction, véritables pêcheurs en eau trouble, qui, sous prétexte de défendre une catégorie d' « exploités », les exploitent d'abord, et surtout, en réservant les bénéfices partie à la propagande, partie à la fondation d'une caisse de secours, celui de pouvoir restituer éventuellement aux

agents nécessaires, les sommes par eux déboursées.

Associations Amicales. — L'histoire des Amicales douanières est celle de toutes les Associations similaires. Contentons-nous donc de dire, au point de vue historique, que la première Amicale des Douanes fut créée, en mai 1902, à Bordeaux par un préposé nommé Damas ; que, dissoute d'office par le Ministre des Finances, elle ne dut son salut qu'à une démarche de quelques députés et plus particulièrement à la Ligue des Droits de l'Homme. A partir de ce moment, l'Amicale étend petit à petit son réseau sur toute la France : Bordeaux, Nice, Marseille ont leur Association, véritables Sociétés de Secours mutuels, dont le but exclusif est « de faciliter entre « ses membres les moyens de se rendre utiles les « uns aux autres », toute pétition collective, quel qu'en soit le but, demeurant interdite.

Mais le cadre étroit de l'Amicale ne suffit bientôt plus : les autres fonctionnaires ont obtenu le droit d'Association, tiennent des assises, sont reçus dans les Ministères et y sont écoutés ; le douanier se demande pourquoi semblable bénéfice lui serait refusé. Et les mêmes députés qui, quatre ans auparavant, ont su obtenir pour lui le droit à l'Amicale obtiennent, cette fois, le droit pour l'agent de se fédérer, de former une union générale dont le but sera de « resserrer les liens d'amitié qui existent « déjà entre ses membres, d'améliorer leur situation « morale et matérielle », et l'objet, « l'étude des « questions et des réformes pouvant intéresser leur

« situation », L'Union Générale se forme alors, mais loin d'absorber les Amicales régionales, elle s'y superpose, elle ne les remplace pas, mais les dirige : la Mutualité n'est pour elle qu'une question secondaire, elle est, avant tout, une société de combat,

Voici, rapidement esquissée, l'évolution du droit d'Association des douaniers : tout d'abord l'Amicale, puis l'Association, demain l'adhésion à la Fédération générale des employés civils de l'État qui est déjà la manifestation retentissante de l'esprit nouveau et fait entrevoir le dénouement syndical,

L'Association, dont le but a été indiqué plus haut, se compose de membres honoraires ; personnes qui, par leurs souscriptions, leurs soins ou leurs conseils, contribuent ou ont contribué à la prospérité de l'Amicale, sans participer à ses avantages ; de membres participants : agents en activité ou retraités ayant versé un droit d'entrée de un franc et versant régulièrement une cotisation mensuelle de cinquante centimes. De ces sommes, une quote-part est versée à l'Union Générale et sert à la propagande ; une autre reste à la Caisse régionale et est affectée aux œuvres mutualistes,

Nombreux sont d'ailleurs les cas dans lesquels la Société vient en secours à ses adhérents ; secours mensuel de 50 francs au Sociétaire mis en demi-solde pour cause de maladie, secours de 100 francs à la famille d'un sociétaire décédé, de 50 francs pour chaque décès d'enfant jusqu'à l'âge de 16 ans habitant sous le même toit et célibataire, de 25

francs pour un enfant mort-né, enfin, en cas de décès d'un sociétaire ou de sa femme, achat d'une couronne mortuaire dont le prix ne peut excéder vingt francs (1).

(1) Voici, pour juger de la vitalité de l'« Union Générale », quelle était sa situation financière au 20 octobre 1906 :

RECETTES

Solde en caisse au 23 juin 1906	7.687 fr. 35
Cotisations des Amicales régionales	5.339 75
Versement du journal l' <i>Action Douanière</i>	2.553 »
Divers	770 10
Total.....	16.350 fr. 20

DÉPENSES

Divers : Voyages, réceptions, avances.....	1.460 fr. »
Imprimés : 20.000 statuts	500 »
Presse : Abonnements et articles de journaux.	823 40
/ à un camarade.....	779 55
Secours { aux douaniers de Modane victimes	
d'une inondation.....	100 45
aux facteurs des postes en grève...	100 45
au journal l' <i>Humanité</i>	100 »
Location du Siège social.....	207 60
Indemnités aux congressistes	352 »
Congrès { Sténographie	400 45
Divers.....	267 »
Siège social : Frais de bureau.....	102 45
Total.....	5.193 35

Solde en caisse : 11.156 fr. 85	{	Crédit Lyonnais	5,100 fr. »
		Caisse Union	4.001 »
		Caisse <i>Action Douanière</i> .	1.285 75
		Compte de propagande ...	770 10

Nous avons exposé ailleurs en quoi consiste l'œuvre de propagande : elle subventionne le journal corporatif, elle répand des brochures, elle organise des Congrès. A peine formée, l'Union Générale a, pendant cinq jours, tenu un Congrès à l'issue duquel une délégation s'est rendue chez le Ministre des Finances, lui a soumis la liste des quarante-six questions budgétaires, morales et économiques qui y avaient été étudiées, ainsi que les non moins nombreux vœux qui y avaient été formulés.

Mais l'Association Amicale et l'Union Générale présentaient, en dépit de leur organisation bien comprise, une lacune : les agents seuls en pouvant faire partie ; aussi, pour venir encore plus efficacement en aide à la famille du sociétaire, un ancien Ministre, doublé d'un philanthrope, M. Ricard, a-t-il créé une nouvelle société, « La Douane Prévoyante », à laquelle peuvent s'affilier les femmes d'agent et qui, moyennant un versement mensuel de 0 fr. 75, assure à la famille d'un sociétaire, une indemnité de 500 francs, payable au décès, et à toute dame sociétaire en couches, une indemnité journalière de 2 francs. Créée en mai 1906, la jeune Société a déjà recruté de nombreux adhérents : souhaitons-lui, en terminant, bonne chance, car elle le mérite.

Impôt. — Une distinction est à établir : l'agent caserné n'est pas imposable à la contribution personnelle et mobilière ni à l'impôt des portes et fenêtres : il jouit de ce fait d'une situation privilégiée, son collègue non caserné payant en général

déjà un loyer plus élevé, paie un impôt dont le chiffre atteint, sur certains points, 12 francs, 13 francs et 17 francs.

CHAPITRE II

Les Dépenses du fonctionnaire.

Les dépenses, analysées précédemment, constituent, pour ainsi dire, des dépenses occultes et il ne faut, pour les connaître avec exactitude, rien moins que le bon vouloir des intéressés : celles qui nous restent à étudier sont, au contraire, obligatoires ; l'État contraint le douanier à la prévoyance et, dans ce but, frappe son traitement de deux retenues dont l'une, versée au service des pensions civiles, sert à la constitution d'une retraite et l'autre, prélevée au profit des masses, assure à l'agent, pendant sa période d'activité, la prestation de certains services.

Pensions civiles. — La question des pensions civiles mériterait à elle seule une étude complète ; nous nous contenterons de l'étudier au point de vue exclusif de l'intérêt de l'agent. Signalons donc simplement que, bien avant la loi du 9 juin 1853, la régie des Douanes possédait, à l'instar de celle des

Domaines nationaux dont elle avait emprunté l'organisation, sa caisse des retraites; mais que, dès 1821, se trouvant dans l'impossibilité d'équilibrer son budget, elle fut soumise, en fait, par l'État, au régime qu'elle devait officiellement recevoir trente-deux ans plus tard.

Aujourd'hui, la loi du 9 juin 1853 ne sert plus qu'à établir le décompte des services effectués par l'agent : deux lois postérieures des 26 février 1887 et 13 avril 1898 sont venues apporter de profondes modifications au régime antérieurement établi. La première décide que les pensions douanières doivent être liquidées en prenant pour base les tarifs applicables à la Gendarmerie; la seconde, que la limite d'âge sera abaissée de 55 à 50 ans et que, sous certaines réserves, des majorations notables viendront s'ajouter au montant des pensions calculées d'après les tarifs militaires.

Mais, pour liquider la pension, il la faut d'abord constituer; aussi l'agent subit-il, à cet effet, une retenue mensuelle de cinq pour cent sur son traitement brut, une retenue d'un douzième du traitement lors de sa première nomination ainsi que de toute augmentation ultérieure, enfin diverses retenues, à quotité variable, pour cause de congé ou d'absence illégale.

Grâce à ces versements, l'agent qui s'est ainsi constitué un certain capital acquiert, à l'âge de 50 ans et à 25 ans de services, droit à une pension de retraite. Ces deux conditions d'âge et de service

sont, en principe, indivisibles. Mais la loi prévoit néanmoins certains cas dans lesquels le Ministre compétent peut provoquer la liquidation de la pension d'un agent qui, non seulement n'a pas atteint la limite d'âge, mais encore ne réunit pas le nombre d'années de service exigé. Tel est, dans la première hypothèse, le cas de l'agent qu'un certificat médical ou une attestation de ses chefs déclarent incapable, physiquement ou intellectuellement, de continuer ses fonctions; dans la seconde hypothèse, celui de l'agent qu'un acte de dévouement dans un intérêt public, une lutte avec des contrebandiers, un accident ou une infirmité grave, rendent également incapable de continuer ses fonctions.

Un intérêt considérable s'attache toutefois à la différenciation de l'accident grave et de l'infirmité grave: l'accident grave donne à sa victime droit immédiat à pension, l'infirmité grave ne donne semblable droit à celui qui en est atteint, que s'il compte au moins quarante-cinq ans d'âge et quinze ans de service. Comment donc distinguer l'accident grave de l'infirmité grave? L'accident grave résulte d'un fait précis, déterminé, en dehors des conditions ordinaires du service: les maladies épidémiques, les fièvres paludéennes, l'ophtalmie, contractées dans les pays où elles sont endémiques, rentrent dans cette catégorie; l'infirmité grave résulte de l'exercice habituel des fonctions; elle est au douanier ce que la maladie professionnelle est à l'ouvrier

de l'industrie et ne dérive donc pas d'un fait précis, mais d'un ensemble de faits ayant déterminé progressivement chez un individu l'apparition d'une infirmité le rendant inhabile à la continuation de la fonction : douleurs rhumatismales contractées en service, bronchites occasionnées par la fraîcheur des nuits, etc.

Reste maintenant à rechercher comment s'établira la liquidation de la pension de l'agent, en d'autres termes, quel sera le taux normal des pensions de douanier. « Avant les lois de 1887 et « 1898, écrit un chef de l'Administration, dans la « préface d'un ouvrage (1) auquel nous empruntons « la plupart de nos renseignements, rien n'était « plus facile pour les intéressés que de se rendre « compte par eux-mêmes du montant de la pension « à laquelle ils auraient droit après un nombre « déterminé d'années de service », mais, actuellement, « pour voir clair dans la combinaison de « trois lois dont les dispositions peuvent, parfois, « paraître contradictoires, il faut avoir de l'étude « des textes une habitude que les agents des « Douanes n'ont guère le moyen d'acquérir ».

Aussi préférons-nous emprunter à ceux-là même auxquels l'exégèse des textes de 1887 et 1898 est familière, plusieurs tableaux donnant le chiffre des pensions que peuvent atteindre, en fin de carrière,

(1) M. Pouyat : *Guide-manuel des pensions de retraite à l'usage des agents du service actif des Douanes*,

les agents; nous indiquerons donc ci-après le taux des pensions accordées à l'agent par la loi de 1887 et le temps nécessaire pour y arriver, les majorations obtenues en vertu de la loi de 1898 et le maximum qui ne peut être dépassé, les taux minima et maxima des pensions exceptionnelles.

I. — Tableau des pensions normales accordées en vertu de la loi du 26 février 1887 et des majorations établies par la loi du 13 avril 1898.

GRADES	TRAITEMENTS	RETRAITE maxima. (Loi de 1887).	TEMPS nécessaire pour l'obtenir.	MAJORATION annuelle. (Loi de 1898).	MAXIMUM infranchissable.
Préposés.	1.000	750	25 ans.	25 »	900
	1.100	825	28 ans, 4 mois.	27 50	975
	1.150	862	30 ans.	28 73	975
Sous-brigadiers.	1.200	900	25 ans, 9 mois.	30 »	1.080
	1.250	937	27 ans, 1 mois.	31 23	1.125
Brigadiers.	1.300	975	24 ans, 11 mois.	32 50	1.170
	1.400	1.050	24 ans, 6 mois.	35 »	1.260

II. — Maxima et minima des pensions exceptionnelles des agents.

GRADES	TRAITEMENTS	MINIMUM		MAXIMUM infranchissable.
		Actes de dévouement.	Accident grave.	
Préposés.	1.000	600	450	750
	1.100			825
	1.150			862
Sous-brigadiers.	1.200	700	525	900
	1.250			937
Brigadiers.	1.300	800	600	975
	1.400	900	675	1.050

Est-ce à dire que l'agent obtienne régulièrement le paiement de la pension à laquelle ses services lui donnent droit ? Non, et si nous avons indiqué les conditions théoriques, il nous faut bien ajouter que, dans l'état actuel de nos finances, la retraite n'apparaît plus que comme un moyen de sélection et d'épuration du personnel des brigades. Ce n'est, en général, qu'au bout de 30 ans de services que l'agent obtient la pension à laquelle il a droit et encore doit-il souvent, pour réussir, soit être réel-

lement malade, soit, Argan d'un nouveau genre, simuler des maladies dont le brevet de pension constitue l'infailible topique. Ici, d'ailleurs, la fiction voisine avec l'intrigue et, en compulsant certains dossiers, notre surprise n'a point été légère de voir, à 30 ans de distance, d'heureux parlementaires solliciter la retraite d'agents dont ils avaient jadis facilité l'admission dans les brigades.

Nous assistons donc ici à un tiraillement perpétuel entre l'agent et l'État : le premier réclamant, à échéance fixe, le paiement d'une allocation dont le décevant mirage l'a soutenu pendant toute sa carrière, alléguant que, son maximum atteint, il sert l'État gratuitement ; le second, prétendant, contre toute vraisemblance, qu'il a le pouvoir « d'apprécier discrétionnairement et suivant les exigences « du service, le moment où il doit autoriser ou « prescrire la cessation de l'activité » (1), prétention exagérée contre laquelle la Chambre des Députés, pressentie, s'est nettement prononcée (2), prétention tenant vraisemblablement au régime même d'une institution qui coûtant, chaque année, à l'État de nombreux millions, sans lui rapporter un centime, ne saurait manquer d'appeler une réforme dont le cadre de notre sujet nous interdit de rechercher les bases.

(1) En ce sens : Avis du Conseil d'État du 17 janvier 1889 et circulaire du Ministre des Finances du 27 mai 1897.

(2) Voir séance du 5 juillet 1889, proposition J. Piou.

Service des Masses. — Aux retenues effectuées pour le service des pensions civiles viennent s'ajouter celles prélevées au profit de la Masse. Alimentée par des ressources provenant d'un premier versement effectué par l'agent lors de son admission et de retenues opérées mensuellement sur le traitement, la Masse pourvoit à l'habillement et à l'équipement des brigades, procure aux agents l'assistance médicale et pharmaceutique, le logement à bas prix dans les localités où le casernement est avantageux et des secours en espèces en cas d'infortune. Les recettes ne sont pas d'ailleurs toutes indistinctement affectées à ces divers services: une partie d'entre elles sert à la constitution d'une Masse individuelle ou « Actif » et supporte les dépenses d'habillement et d'équipement, une autre alimente une Masse générale ou « fonds commun » qui, augmenté de certaines recettes extraordinaires, forme une réserve sur laquelle sont prélevés les frais de la communauté (service de santé, casernement, etc.). L'excédent des recettes sur les dépenses constitue le boni réparti en allocation aux agents nécessiteux ou affecté à la construction d'immeubles d'un usage commun.

L'organisation de la Masse est fort ancienne, elle remonte à l'existence même de la régie des Douanes, où elle naquit du besoin que ressentirent des agents rétribués à raison de 300 francs par an, de se grouper pour faire face à des nécessités communes. Si donc l'on ne tenait compte que de son mode de formation pour en déterminer le caractère, on pourrait

assimiler la Masse à une Mutualité ; mais l'analyse la dédouble et y découvre, se prêtant un mutuel concours, une institution d'épargne : « l'Actif », une Mutualité : la Masse collective ou « fonds commun ».

Il ne faut même pas, dans notre matière, prendre ces termes d'épargne et de mutualité dans leur sens rigoureux. La liberté est à la base de toute institution d'épargne : liberté de dépôt et de retrait des fonds, intérêts servis aux déposants. Ici, au contraire, le douanier est tenu de verser, à jour dit, à la caisse commune, une somme déterminée ; il ne peut verser qu'à cette date et, ne touchant aucun intérêt pour les dépôts ainsi constitués, il ne peut retirer ses fonds que lorsque la somme portée sur son livret atteint un certain chiffre.

La Masse n'est pas davantage une vraie Mutualité. Dans une société de Secours mutuels, chaque mutualiste verse une cotisation jugée suffisante pour le garantir contre les risques qui peuvent le priver éventuellement du salaire acquis habituellement par son travail. La société a le droit d'ester en justice, de recevoir des dons et legs, et, chose capitale, les allocations accordées, destinées à remplacer le salaire, sont incessibles et insaisissables comme lui.

La Masse ne présente aucun de ces caractères : le douanier, mutualiste forcé, n'a point besoin d'être garanti contre des risques auxquels il n'est pas exposé ; l'agent n'a pas à redouter la perte d'un salaire que l'État lui garantit. La Masse n'étant pas

personne morale ne peut en outre ester en justice ni recevoir des dons ou legs de ses adhérents.

Aussi est-il permis de se demander si la Masse, née dans des circonstances difficiles, régie par des textes surannés, n'est pas un organisme vieilli qu'il faudrait, dans l'intérêt même du douanier, sinon supprimer, du moins rajeunir. Si la suppression radicale de la Masse et son transport à l'État apparaissent comme difficiles dans l'état actuel de nos finances, n'est-il pas possible, désirable même, de confier la gestion de ce service aux Associations Amicales que les douaniers sont autorisés à créer. Hypothèse séduisante qui soulève, à notre sens, trois objections capitales :

1° Grâce à l'intervention administrative, la Masse bénéficie pour ses marchés des avantages de l'adjudication publique et de ses règles protectrices ; garantie par l'État, elle peut obtenir des rabais que les fournisseurs n'accorderaient vraisemblablement pas sans une majoration de prix égale à leurs risques, aux Associations Amicales dont les ressources sont, ainsi que celles de leurs membres, fort limitées.

2° La Masse, « institution d'épargne », ne sert pas, il est vrai, d'intérêt aux déposants, mais l'agent peut toujours demander le remboursement partiel de son

(1) Voir sur cette question : 1° *De la condition juridique des biens de la Masse*, par M. Toubert, rédacteur principal à l'Administration centrale des Douanes, et du même auteur l'introduction d'un ouvrage intitulé : *Traité pratique du service des Masses*.

pécule et ne l'avons-nous pas vu, dans certaines régions, user régulièrement de cette faculté aux approches de l'hiver.

3° Enfin, pour confier aux Amicales le service des Masses, il faudrait ou transformer ces mêmes Amicales, associations libres, fondées sur les idées de solidarité et de camaraderie, en associations obligatoires, or, association et obligation sont, pour nous, deux termes qui s'excluent; ou laisser aux agents leur entière liberté d'action, mais alors qui dit que leur imprévoyance naturelle ne leur suggérerait pas une abstention complète qui serait pour eux le pire des maux.

D'autres critiques ont été formulées et surtout dirigées contre le service de santé : le médecin est imposé et les influences politiques peuvent quelquefois l'emporter sur les connaissances médicales; la fourniture des médicaments est adjugée au plus offrant, encore que la concurrence en matière pharmaceutique soit toujours dangereuse; certains médicaments sont prohibés et le médecin officiel n'intervient pas dans certaines circonstances de la vie où son concours serait plus particulièrement nécessaire : l'accouchement par exemple.

Nous avons tenu à signaler ces critiques de détail, persuadé que la transformation de la Masse en Société de Secours mutuels, dirigée par les Amicales, ne les ferait pas disparaître. Tous ces reproches peuvent être adressés aux Sociétés mutualistes qui ne présentent pas, comme la Masse, l'avantage

de pouvoir assurer à leurs membres, moyennant une retenue d'environ un pour cent du salaire, le service médical et pharmaceutique.

CHAPITRE III

La Balance des comptes.

Il s'agit maintenant de se demander comment se règlent ces budgets, si c'est par une balance exacte, un excédent et une épargne, un déficit ou tout au moins un arriéré. Sur les 19 budgets observés, 4 concluent à une balance à peu près exacte, 12 accusent un excédent variant de 12 à 59 francs ; deux enfin, un déficit respectif de 11 et 17 francs : seul, le douanier parisien réalise annuellement une économie de 165 francs, économie fictive si l'on considère que, moins heureux que son camarade de province, l'agent doit, à Paris, prélever sur cette somme, les frais du service de santé, non organisé dans la capitale.

Et cependant, malgré ce faible solde, l'agent, grâce à sa conduite exemplaire, à sa sobriété, aux qualités domestiques de son épouse et aux privations qu'il s'impose, arrive, en général, à équilibrer son budget. Les douaniers endettés sont rares et il faut que des événements imprévus : décès, maladie,

changements de résidence, s'abattent sur eux pour qu'ils se trouvent dans une situation obérée. Dans cette hypothèse d'ailleurs, divers moyens leur permettent de s'acquitter assez facilement des dettes contractées: soit, si l'état de leur Masse le leur permet, qu'ils demandent un remboursement d'actif; soit qu'ils sollicitent de l'Administration l'allocation d'un secours qu'ils considèrent cependant comme humiliant; ou encore, et le plus souvent, qu'ils recourent aux bons offices de leurs fournisseurs habituels qui leur consentent volontiers quelques avances. Est-ce à dire que le boulanger ou l'épicier, forts de l'esprit d'ordre et d'économie de leur client, lui prêtent exclusivement sur sa bonne mine? nous ne le croyons pas, mais, tous, ils aperçoivent, derrière l'agent, l'État qui, en l'espèce, sert de caution morale, tous savent qu'à l'échéance, au lieu de s'adresser à l'huissier, ils n'auront qu'à s'adresser aux supérieurs hiérarchiques; qu'enfin, si besoin est, la saisie-arrêt interviendra et que leur créance, sous l'apparence de créance alimentaire, sera privilégiée.

Une situation budgétaire aussi tendue ne va pas sans réfléchir directement sur les mœurs de l'agent et le douanier, loin de diriger sa conduite suivant un système d'idées morales coordonnées, la règle d'après les nécessités de son métier et de sa condition. Ses mœurs, comme ses dépenses, se règlent sur ses ressources: l'employé n'a pas d'idées ou il en a peu et de contradictoires; vivant dans une

complète atonie cérébrale, il cause peu, lit encore moins et ne pense pas du tout. L'interrogez-vous sur quelque question touchant de très près sa profession, il vous avoue tout bonnement, à moins qu'il ne s'agisse de ses émoluments, qu'il ne savait même pas que la question fût posée. L'obéissance passive à laquelle il est astreint, la monotonie du service légitiment quelque peu son indifférence : agent d'exécution, il se sait irréprochable dès qu'il a ponctuellement exécuté la consigne reçue et cela lui suffit (1).

Mais s'agit-il de ses intérêts, d'un avantage ou d'une faveur à laquelle il attache un grand prix ; aiguillonnée par le besoin, son intelligence engourdie se réveille : il intrigue, il lutte pour obtenir la place qui lui doit assurer la tranquillité ou l'avancement et, sans vergogne, il va, frappant à toutes les portes. Persuadé, comme on le lui a souvent répété, « qu'une « heure de recommandation valut quelquefois mieux « que dix ans de bons services », il se fait volontiers le serviteur docile et l'homme de certains hommes ; son député lui apparaît comme une nouvelle Providence et, heureux ou malheureux, il est encore content ;

(1) Hâtons-nous d'ajouter que ce tableau peu flatteur reflète à nos yeux, non seulement l'état d'esprit du douanier mais de tous les employés de condition analogue : l'éducation de ce qu'on a appelé « le prolétariat administratif » est encore à faire, et, en Douane, elle pourrait être dirigée, croyons-nous, par les Présidents des Associations Amicales qui constituent l'élite intellectuelle de la corporation.

car, sitôt sa démarche faite et suivant le traditionnel cliché, son député ne l'a-t-il pas informé « que satisfaction lui serait donnée dès que les circonstances le permettraient ».

CONCLUSION

Nous avons essayé, à la lumière de recherches puisées aux sources mêmes, de montrer successivement quelle était, d'une part, la nature et l'étendue des fonctions confiées au douanier et, d'autre part, quelle était la condition économique et sociale de l'agent des Douanes. Le moment nous semble venu d'exposer maintenant, non plus ce qui est, mais ce qui devrait être et d'indiquer, en guise de conclusion, les grandes lignes d'une réforme que ne manque pas d'appeler une organisation vieille de plus d'un siècle et dictée par des considérations politiques, sociales ou économiques, aujourd'hui disparues. Trop de précautions ne sauraient être prises pour assurer la répression d'un délit aussi fugitif qu'insaisissable et dont se rendent coupables, tantôt par intérêt, tantôt même par fanfaronnade, les innombrables redevables qui, en passant la frontière, adoptent volontiers pour passeport cet adage : « Voler l'État n'est pas voler ».

Nous voudrions donc tout d'abord substituer à la notion actuelle et confuse de l'acte de la fonction une définition claire et précise, permettant de faire rentrer dans la catégorie dudit acte, tout acte accompli par le douanier en vertu d'un texte légal, nonobstant encore certaines restrictions de temps et de lieu et la qualité des agents qui en sont plus spécialement chargés. Nous voudrions ensuite voir consacrer par un texte deux droits fondamentaux, basés sur la nécessité sociale, reconnus par la jurisprudence, mais manquant encore d'existence légale : droit de passage dans les propriétés privées, droit de visite corporelle ; voir également nettement définie la qualité civile ou militaire du douanier qui, nous l'avons vu, dans le chaos de décisions contradictoires, est et a toujours été traité en éternel « Maître Jacques ».

Et, pour réaliser ces diverses réformes, point ne serait besoin de refondre totalement notre législation douanière : une revision du Code des Douanes, analogue à celle dont fut jadis chargée pour notre Code civil une Commission de légistes, suffirait amplement. Et, qui sait, peut-être notre législation douanière gagnerait-elle à ce remaniement de dépouiller son caractère martial et une plus stricte proportionnalité des peines aux délits qu'elles prévoient étant établie, ne verrait-on plus frappés de l'amende unique et brutale de 500 francs, le citoyen qui insulte, le fraudeur qui frappe et le bourgeois paisible qui, jaloux de ses droits, s'op-

pose, de bonne foi, au passage des préposés des Douanes sur son héritage.

Au point de vue social et économique, nous avons suffisamment étudié le budget pour nous permettre de n'y plus insister : en cette matière d'ailleurs, un chiffre en dit souvent plus qu'un long discours. Nous voudrions seulement, en terminant, rechercher comment il se fait que le métier n'étant pas gai et la solde mauvaise, bon nombre de nos jeunes concitoyens sollicitent encore avec ardeur un emploi de douanier, pourquoi donc se fait-on douanier ?

Si, pour résoudre ce problème, nous nous inspirons de la commune renommée, nous serions forcé de déclarer que ce qui pousse les jeunes Français à tant rechercher les emplois publics, c'est uniquement l'amour du bien-être et de la tranquillité, la haine du travail manuel et certains défauts de race au premier rang desquels figurent la paresse, l'égoïsme et la vanité. Amolli par la vie des casernes, le jeune campagnard, à sa libération du service militaire, ne veut plus retourner aux champs et il sollicite, par l'intermédiaire de son député, un emploi administratif qui, somme toute, et vu l'affluence des candidats, ne doit pas être considéré comme aussi mauvais qu'on veut bien le dire.

Cette explication, toute superficielle, ne nous satisfait point : les jeunes Français qui sollicitent un emploi public ne sont tous ni paresseux, ni égoïstes, ni vains ; mais tous ont besoin de vivre et comme,

généralement, la pauvreté est leur lot, ne sachant qu'entreprendre, ils viennent demander à l'État le pain qu'ils ne trouvent pas à gagner ailleurs. Et tel est le secret de l'affluence aux emplois publics, telle aussi la cause de la disparition de l'employé de carrière incarnant, comme elle le mérite, l'idée d'État et d'Administration, la vocation n'existe plus, l'individu, sous la pression du besoin, se fait douanier comme il se serait fait gendarme, facteur ou garde-chiourme.

Et maintenant, tirons une dernière conclusion, plus générale celle-là, de notre étude déjà longue : toutes les administrations ont leurs douaniers et, sauf quelques variantes, la situation du préposé des Douanes est celle des fonctionnaires occupant la foule de petits emplois de l'État qui n'exigent aucune préparation particulière. Ne les blâmons pas d'avoir choisi cette condition bornée et si, le moment venu, ils réclament l'amélioration de leur sort, ne voyons encore dans leur démarche qu'un mouvement naturel, le besoin de mieux vivre n'est-il pas l'expansion normale de celui-là même autour duquel gravita toute notre explication : le besoin de vivre.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	1
 1^{re} PARTIE. — Le Douanier. — La condition juridique.	
 <i>1^{re} SECTION. — Étude historique et critique de la fonction.</i>	
CHAPITRE 1 ^{er} . — Les origines. — Les douanes françaises	9
CHAPITRE II. — L'accès à la fonction. — Le recru- tement	21
CHAPITRE III. — Théorie de l'acte de la fonction . .	27
§ 1 ^{er} . — Étude analytique de la fonction. . . .	27
§ 2. — L'acte de la fonction.	35
§ 3. — Conditions d'exercice de la fonction. . .	39
 <i>II^e SECTION. — Étude des droits et prérogatives desti- nés à assurer le libre exercice de la fonction.</i>	
CHAPITRE I ^{er} . — Droits et prérogatives. — Leur justification	51
CHAPITRE II. — Droit de port d'armes.	54
CHAPITRE III. — Droit de passage à travers les pro- priétés privées	59
CHAPITRE IV. — Droit de visite à corps	63
CHAPITRE V. — Des visites domiciliaires	67

CHAPITRE VI. — Obligations des agents des Douanes en matière de procédure	71
CHAPITRE VII. — Le statut personnel du douanier	78

II^e PARTIE. — **Le Douanier. — La condition sociale.**

TABEAU N ^o 1. — Budgets des recettes	91
TABEAU N ^o 2. — Budgets des dépenses.	95
TABEAU N ^o 3. — Récapitulation	98

I^{re} SECTION. — Les recettes du budget.

CHAPITRE I ^{er} . — Le traitement fixe	99
CHAPITRE II. — Avantages autres que le traitement fixe	105
CHAPITRE III. — Les avantages privés	111

II^e SECTION. — Les dépenses du budget.

CHAPITRE I ^{er} . — Les dépenses de l'individu et de sa famille	117
CHAPITRE II. — Les dépenses du fonctionnaire.	130
CHAPITRE III. — La balance des comptes	142
CONCLUSION	147

Vu :

Le Président de la Thèse.

EDMOND VILLEY.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Caen,

E. ZEVORT.

